

**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES
INTERNACIONAIS UNESP, UNICAMP E PUC-SP
“SAN TIAGO DANTAS”**

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS**

Ivan Contente Marques

**Intervenções Humanitárias: aspectos políticos, morais e
jurídicos de um conceito em (trans)formação.**

Agosto de 2007
Campinas, SP.

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES
INTERNACIONAIS UNESP, UNICAMP E PUC-SP
"SAN TIAGO DANTAS"

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS

Ivan Contente Marques

**Intervenções Humanitárias: aspectos políticos, morais e jurídicos de um
conceito em (trans)formação.**

Dissertação de Mestrado apresentada ao
Programa "San Tiago Dantas, Convênio
UNESP/UNICAMP/PUC-SP, Unicamp
sob orientação do Prof. Dr. Andrei
Koerner, docente do departamento de
Ciência Política, do Instituto de
Filosofia e Ciências Humanas da
Unicamp, como parte dos requisitos
para a obtenção do Título de Mestre em
Relações Internacionais na área de
Instituições, Processos e Atores.

Este exemplar corresponde à versão
final da dissertação defendida e aprovada em
29 / 08 / 2007 perante a Banca Examinadora:

Prof. Dr. (orientador): Andrei Koerner

Prof. Dr. (Membro): Rafael Villa

Prof. Dr. (Membro): Shiguenoli Miyamoto

Prof. Dr. (Membro - suplente): Hector Saint Pierre

Prof. Dr. (Membro - suplente): Sebastião V. Cruz

Agosto de 2007
Campinas, SP.

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA
BIBLIOTECA DO IFCH - UNICAMP

M348i **Marques, Ivan Contente**
Intervenções humanitárias: aspectos políticos, morais e jurídicos de um conceito em (trans) formação / Ivan Contente Marques. - - Campinas, SP : [s. n.], 2007.

Orientador: Andrei Koerner.
Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas.

1. Nações Unidas. 2. Organização do Tratado do Atlântico Norte. 3. Direitos humanos. 4. Organizações internacionais. 5. Segurança internacional. 6. Direito internacional público. 7. Guerra. 8. Genocídio. 9. Kosovo (Servia) – História – Guerra. 10. Ruanda – Guerra civil, 1994. I. Koerner, Andrei. II. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. III. Título.

(cn/ifch)

Título em inglês: Humanitarian intervention: political, moral and legal aspects of a concept in transformation

Palavras chaves em inglês (keywords) :

**Human rights
International organizations
International security
International law
War
Genocide
Kosovo (Servia) – History – War
Ruanda – History – War Civil, 1994**

Área de Concentração: Organizações, Processos e Atores

Titulação: Mestre em Relações Internacionais

Banca examinadora: Andrei Koerner, Shiguenoli Miyamoto, Rafael Villa

Data da defesa: 29-08-2007

Programa de Pós-Graduação: Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais / UNICAMP / UNESP / PUC-SP

Intervenções Humanitárias: aspectos políticos, morais e jurídicos de um conceito em (trans)formação.

Ivan Contente Marques

Prof. Dr. Andrei Koerner (orientador)

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Rafael Villa (membro)

Prof. Dr. Shiguenoli Miyamoto (membro)

Prof. Dr. Hector Saint Pierre (suplente)

Prof. Dr. Sebastião V. Cruz (suplente)

Agradecimentos

Impossível completar uma jornada como essa sem o auxílio, quase que humanitário, de muitas pessoas que orbitaram ao redor dessa dissertação de mestrado ou do próprio mestrando.

Em primeiro lugar, agradeço à minha mãe pelo vício incorrigível de sempre me incentivar e acreditar em mim, principalmente nos momentos em que eu não acreditei. Igualmente necessário agradecer ao meu pai, pelo exemplo de vida, dedicação a mim e ao meu esforço, e por proporcionar o mundo da universidade dentro de casa.

Agradeço, também, à minha família, pela compreensão da ausência nos momentos finais deste trabalho.

Agradeço em especial à Gabriela, pelos ouvidos atentos às frustrações e alegrias do caminho, proporcionando debates construtivos para a finalização desta conquista. Agradeço, acima de tudo, à dedicação. Com amor.

Saúdo os amigos que contribuíram para a realização desta pesquisa, bem como os que a tornaram possível. Irene Gala pelo incentivo constante a uma vida internacional, pelas conversas sobre a “lógica africana” - tão fundamental para entender os conflitos do continente - e pela ajuda na bibliografia. Eduardo Fonseca pela dupla função de amigo

(sempre em primeiro lugar) e chefe, obrigado por todo apoio. Adriana Machado por proporcionar minha primeira publicação sobre o tema deste trabalho.

Agradeço a todos os professores, colegas e funcionários de San Tiago Dantas pela riquíssima contribuição para minha formação. Agradeço, em especial, os professores Tullo Vigevani por toda orientação antes e durante o mestrado e Reginaldo Moraes pelos conselhos e, fundamentalmente, por ter me mostrado “como não abraçar o mundo”.

Agradecimento especial ao meu orientador, Andrei Koerner, pela liberdade de atuação, conversas elucidativas e sempre coerentes na construção deste trabalho.

Resumo

Este trabalho se propõe a estudar os debates acerca das intervenções humanitárias e sua relação com os conceitos de legalidade e legitimidade nas relações internacionais. Para isso, partiremos do início desta discussão que ocorreu antes da formação e da consolidação dos Estados nacionais e o fortalecimento do princípio da soberania, e passaremos pelos impactos causados pela nova ordem jurídica internacional criada pela Organização das Nações Unidas. Isso trará subsídios para a análise da situação do combate às crises humanitárias nos anos 1990 sob a ótica da intervenção. Como exemplo da atuação do Conselho de Segurança das Nações Unidas, investigaremos dois casos emblemáticos de intervenções humanitárias deste período: o genocídio de Ruanda, em 1994, e os ataques da OTAN no Kosovo, em 1999.

Dessa forma, levantaremos o entendimento atual sobre o tema, demonstrando o dilema entre o dever moral de salvar vidas em risco e o impedimento legal de fazê-lo dado o sistema jurídico internacional vigente.

Por fim, apresentaremos a teoria “Responsabilidade de Proteger” que tem a pretensão de dar respostas ao problema da aceitação das intervenções humanitárias como prática legítima nas relações internacionais.

Abstract

This work proposes to study the debates on humanitarian intervention and its relation with concepts of validity and legitimacy on international relations. For that, it will start from the beginning of this discussion which occurred before the constitution and consolidation of national states and the strengthen of the sovereignty principle, and goes through the impacts caused by the new international legal order created by the United Nations. This will support the analysis of the humanitarian crisis in the 90's under the optic of intervention. As an example of the United Nations Security Council performance, it will investigate two emblematic cases of humanitarian intervention of the period: Rwanda's genocide, in 1994, and NATO's air strikes on Kosovo, in 1999.

From this perspective, it will rise the present understanding on this issue, bringing up the dilemma between the moral duty of saving lives jeopardized by the scourge of war and the legal bar of doing it considering the international legal system in vigor.

At last, it will present the "responsibility to protect" theory which intends to provide solutions to the problem of acceptance of humanitarian intervention as a legitimate practice on international relations.

Lista de Siglas

- ACTORDS.....Ordens de ativação da OTAN
- AGNUAssembleia Geral das Nações Unidas
- CDR.....Coalizão para Defesa da República (Ruanda)
- CE.....Comunidade Européia
- CIJ.....Corte Internacional de Justiça
- CNN.....Cable New Network (canal de notícias à cabo – em inglês)
- CNU.....Carta das Nações Unidas
- CS ou CSNU.....Conselho de Segurança das Nações Unidas
- DI.....Direito Internacional
- DOMP.....Departamento de Operações de Manutenção da Paz (ONU)
- ECOMOG.....Comunidade Económica dos Estados do Oeste Africano (em inglês)
- ELK.....Exército para a Libertação do Kosovo
- ICISS.....Comissão Internacional sobre Intervenção e Soberania Estatal (em inglês)
- IH ou IHS.....Intervenção(s) Humanitária(s)
- ILC..... International Law Commission
- MNRD.....Movimento Nacional para o Desenvolvimento de Ruanda (em inglês)
- ONU.....Organização das Nações Unidas
- OSCE.....Organização para a Segurança e Cooperação na Europa
- OTAN.....Organização do Tratado do Atlântico Norte

- OUA.....Organização da Unidade Africana
- PNUD.....Plano das Nações Unidas para o Desenvolvimento
- RFL.....República Federativa da Iugoslávia
- RPF.....Frente Patriótica de Ruanda (em inglês)
- SGNU.....Secretário-Geral das Nações Unidas
- UNAMIR I e II.....Missão das Nações Unidas para Ruanda (em inglês)

Sumário

INTRODUÇÃO	19
PARTE A	37
CAPÍTULO I – LEVANTAMENTO HISTÓRICO-DOCTRINÁRIO SOBRE AS INTERVENÇÕES HUMANITÁRIAS	39
1.1 Intervenção humanitária e a Teoria da Guerra Justa.....	41
1.1.1 A guerra como punição.....	42
1.1.2 A guerra em nome dos oprimidos.....	45
1.2 O movimento não-intervencionista como contraponto às razões da Guerra Justa de Grotius.....	48
1.2.1 O positivismo no direito internacional.....	49
1.2.2 A separação da ética moral do direito internacional.....	55
1.2.3 As mudanças políticas no fim do século XVIII e início do XIX.....	57
1.3 O século XIX: teoria e prática das intervenções humanitárias.....	60
1.3.1 Cenário internacional.....	60
1.3.2 Intervenções humanitárias no século XIX.....	64
1.4 O século XX: múltiplas correntes até a Liga das Nações.....	70
1.4.1 O retorno à Grotius.....	71
1.4.2 A proibição das intervenções humanitárias.....	73
1.4.3 Intervenção humanitária como norma do direito internacional na virada do século.....	75
1.4.4 A Liga das Nações.....	79
1.5 Apontamentos Finais.....	85
CAPÍTULO II – A CARTA DAS NAÇÕES UNIDAS E AS NOVAS INTERPRETAÇÕES DAS INTERVENÇÕES HUMANITÁRIAS	91
2.1 A Carta das Nações Unidas.....	92

2.1.1 Os princípios da Carta e as Intervenções Humanitárias.....	94
2.2 Conjugação do artigo 2(4) com o direito à intervenção para fins humanitários.....	98
2.2.1 Interpretação do artigo 2(4) da Carta das Nações Unidas.....	98
2.2.2 Integridade territorial e independência política dos Estados: possibilidade interpretativa do artigo 2(4) que permitem juridicamente as intervenções humanitárias.....	102
2.2.3 Permissibilidade das intervenções humanitárias como modo de legítima defesa (<i>self-help</i>): o problema da inação dos órgãos competentes e da coexistência entre o direito à intervenção e a Carta das Nações Unidas.....	106
2.3 Apontamentos Finais.....	113
 PARTE B	 119
 CAPÍTULO III - O FIM DA TENSÃO BIPOLAR E A “DÉCADA DO DIREITO INTERNACIONAL DA ONU”: AS INTERVENÇÕES HUMANITÁRIAS E A ERA DO DIREITO FRACASSADO	 121
3.1 As intervenções humanitárias e os anos da tensão bipolar.....	123
3.2 O Conselho de Segurança nos anos 1990: novos horizontes e a transformação do foco de operações.....	128
3.2.1 Conflitos internos armados.....	131
3.2.2 Atentados à democracia.....	134
3.2.3 Crises humanitárias.....	137
3.3 Ruanda e Kosovo: inação <i>versus</i> ilegalidade.....	139
3.3.1 O mundo como observador passivo: o genocídio televisionado de Ruanda e o argumento moral.....	143
3.3.1.1 Antecedentes.....	144
3.3.1.2 Os observadores passivos.....	149
3.3.1.3 O fim do conflito.....	156
3.3.2 As razões certas pelos meios errados: o conflito étnico do Kosovo e a questão da legalidade.....	157

3.3.2.1 Antecedentes.....	159
3.3.2.2 A movimentação das organizações internacionais.....	162
3.3.2.3 A legalidade questionada.....	169
3.4 Apontamentos Finais.....	200
CAPÍTULO IV - O NOVO PARADIGMA NO FIM DA DÉCADA DAS INTERVENÇÕES HUMANITÁRIAS: A TEORIA “RESPONSABILIDADE DE PROTEGER”.....	175
4.1 A solução aparente: a teoria “Responsabilidade de Proteger”.....	175
4.1.1 Fundamentos da “Responsabilidade de Proteger”.....	178
4.1.2 A superação da idéia de intervenção humanitária.....	179
4.2.O conjunto de responsabilidades.....	181
4.2.1 Responsabilidade de Prevenir.....	182
4.2.2 Responsabilidade de Reagir.....	184
4.2.3 Responsabilidade de Reconstruir.....	197
4.3 Apontamentos Finais.....	198
CONCLUSÃO.....	203
BIBLIOGRAFIA.....	215

Introdução

"Se a intervenção humanitária é, de fato, um atentado inaceitável à soberania, como devemos responder a um Ruanda ou a uma Srebrenica — a violações flagrantes e sistemáticas dos direitos do homem que atingem todos os preceitos da nossa natureza humana?"

Kofi Annan, 1999.

A colocação do ex-Secretário Geral das Nações Unidas, que utilizo como epígrafe, concentra boa parte do debate existente sobre as intervenções humanitárias (IHs) no mundo, desde a origem da discussão na Roma antiga até as teorias mais recentes. Apesar do tema ter sido ofuscado por outras preocupações desde os ataques terroristas de 11 de setembro de 2001, os questionamentos e dúvidas sobre as práticas que envolvem a contraposição entre direitos humanos e soberania dos Estados nunca foram resolvidos. Com a constatação real do problema e o conseqüente estímulo à possível solução, Kofi Annan desencadeou no fim dos anos 1990 uma série de discussões a respeito do tema, o que gerou uma atualização do pensamento sobre as intervenções humanitárias e possibilitou que conceitos e princípios do direito internacional pudessem ser reavaliados.

As discussões teóricas sobre as intervenções humanitárias permeiam toda a história das relações internacionais, revelando as tendências de cada época a valorizar ora seu caráter moral, ora seu peso jurídico. Mas uma questão sempre permaneceu a mesma: “quando, se é que alguma vez o foi, é adequado que os países, individual ou coletivamente,

exercem ação coerciva, e em particular ação militar, contra outro país – não com o fim de autodefesa, nem para evitar uma ameaça maior à paz e à segurança internacional, como é tradicionalmente entendida, mas com o objetivo de proteger pessoas em risco dentro desse país? ¹”.

O tema acaba sendo controvertido tanto quando as intervenções humanitárias acontecem como quando deixam de ocorrer. Os casos mais emblemáticos, que trouxeram a tona o preparo insuficiente da comunidade internacional² para lidar com o assunto ainda nos dias de hoje, foram a ação militar empreendida pela OTAN nos Bálcãs em 1999 (exemplo de ação / intervenção) e o acompanhamento de todo o mundo, quase que em tempo real através dos meios de comunicação, do genocídio ocorrido em Ruanda em 1994 (exemplo de inação / não-intervenção). Nesse último caso, apesar do conhecimento do Secretariado das Nações Unidas (SNU) e de membros de seu Conselho de Segurança (CS) de que a iminência do homicídio em massa se aproximava do país, nada efetivamente foi

¹ **A responsabilidade de proteger.** Relatório do International Commission on Intervention and State Sovereignty. Toronto: IDRC books, 2002.

² O conceito de ‘comunidade internacional’, geralmente, faz alusão a um conjunto único formado pelos países do globo. No entanto, devemos empregá-lo com certo cuidado, uma vez que o termo vem sendo utilizado para justificar a vontade de um conjunto de Estados que não necessariamente representam legitimamente a vontade do resto do mundo, não sendo verdadeira a representação da parte pelo todo. Exemplos na história recente demonstram que muitas das justificativas aos atos de violação à proibição do uso da força no sistema internacional foram justificados como “de interesse da comunidade internacional”. Esses interesses geralmente são cunhados sobre uma ordem moral difusa, baseada, na maioria das vezes, na idéia estabelecida pelos direitos humanos. Como exemplo, a intervenção da OTAN no Kosovo foi justificada como “ação de interesse da comunidade internacional”, como apontam os discursos do secretário geral da organização Javier Solana, à época da ação militar. Neste trabalho, o termo “comunidade de Estados” tem significado semelhante ao definido por Hedley Bull em **A Sociedade Anárquica**, em que o conjunto de Estados sem poder central que os ordene, se relaciona entre si criando deveres e obrigações.

feito. O resultado da inação trouxe ao mundo a maior catástrofe humanitária já conhecida desde o Holocausto nazista. Números oficiais reportam mais de oitocentos e cinquenta mil mortos entre abril e julho de 1994. Estimativas de organizações não-governamentais, no entanto, demonstram que foram mais de um milhão de pessoas brutalmente assassinadas³. A falha do sistema internacional de segurança coletiva em conter essas atrocidades foi creditada à falta de vontade política do CS e da comunidade internacional, que, apesar de terem ao seu alcance os meios e estratégias para ao menos mitigar as perdas, nada fizeram. Por fim, as seqüelas do desastre humanitário não se limitaram a Ruanda, dados da própria ONU revelam que o genocídio desestabilizou toda a região dos grandes lagos, além de demonstrar para grande parte da população local que “apesar da retórica da universalidade dos direitos humanos, algumas vidas humanas tem menos valor que outras para a comunidade internacional⁴”.

No caso do Kosovo, a intervenção de fato ocorreu, porém, desta vez, os argumentos que pesam na discussão são aqueles ligados à legalidade da intervenção. Em 1999, após mais um fracasso da comunidade internacional em prevenir ou amortizar os abusos de direitos humanos ocorridos na Bósnia em 1995⁵, a Organização do Tratado do Atlântico Norte – OTAN - interveio na Iugoslávia sem prévia autorização do CS das Nações Unidas, provocando questionamentos acerca das intervenções com justificativas humanitárias: a

³ **Remember Rwanda.** Disponível em http://www.visiontv.ca/RememberRwanda/main_pf.htm. Acesso em 02 de julho de 2007.

⁴ **A responsabilidade de proteger.** Relatório do International Commission on Intervention and State Sovereignty. Toronto: IDRC books, 2002. p. 1

⁵ Milhares de pessoas sofreram com os abusos de direitos humanos e assassinatos em massa no conflito. O caso Bósnio se tornou exemplo do fracasso das forças de paz por não conseguir garantir a segurança de refugiados nem mesmo nas áreas consideradas livres (“zonas verdes”) em Srebrenica.

causa foi justa? Os abusos aos direitos humanos cometidos pelas autoridades locais eram suficientes e incontornáveis a ponto de suscitarem interferência internacional? Houve manipulação da parte secessionista em provocar a atenção da sociedade internacional em seu benefício? Os meios pacíficos de resolução desse conflito não teriam sido melhor opção do que a operação militar? E, por fim, a ação militar empregada contribuiu para salvar mais vidas ou somente piorou a situação no conflito?

Essas perguntas comprovam o temor da grande maioria da coletividade internacional quando se rompe a barreira de segurança e estabilidade expressa pelo princípio da soberania dos Estados. A ação militar da OTAN no Kosovo, agindo à parte das determinações do CS da ONU levantou o debate sobre a questão da ação *versus* a inação. Enquanto o fórum legítimo de debates para a tomada de decisão não chegava ao consenso, parte da comunidade internacional se movimentou para por fim aos abusos cometidos pelo governo de Belgrado. Apesar de moralmente válido, os problemas de ordem política e jurídica foram enormes. Como ignorar as decisões do Conselho de Segurança e da própria Organização das Nações Unidas? A ação da OTAN, ao fim e ao cabo, trouxe a tona uma discussão cuja origem se remete ao fim da Idade Média, quando os pensadores da época discutiam a legitimidade, ou não, das intervenções humanitárias unilaterais ou coletivas.

A oposição entre o dever moral e a legalidade junto ao direito internacional faz das intervenções humanitárias objeto fundamental no estudo das Relações Internacionais. Ao procurar elucidar esse tema, o presente estudo encontra seu propósito e seu objetivo. A tensão entre esses dois pólos representou, até hoje, de um lado a inação em conter atrocidades humanitárias e, de outro, a intervenção muitas vezes moralmente aceita, porém

calcada na ilegalidade. Esse trabalho tenta levantar as principais discussões travadas sobre o tema, pautando as dificuldades enfrentadas pela teoria das IHS, a fim de clarificar seu caminho traçado através do tempo para, ao fim, discutir os acontecimentos dos anos 1990 até a teoria “Responsabilidade de Proteger”. Nessa esteira, discutiremos a legitimidade desse conceito em conjugação com a ordem jurídica internacional estabelecida pela Carta das Nações Unidas para conseguir, ao cabo, analisar dois acontecimentos no momento político do período pós Guerra Fria⁶. Assim, feito esse retrospecto histórico e tendo subsídios para análise mais preparada, poderemos estabelecer parâmetros para a crítica mais aprofundada da relação das intervenções humanitárias tanto com o direito internacional como com a política que rege as relações entre Estados. Essa crítica, sobretudo, canaliza a necessidade de transformação no direito internacional a fim de possibilitar que as intervenções humanitárias moralmente legítimas não sofram com o vício da ilegalidade jurídica. O cuidado necessário na construção dessa mudança deve garantir que o abuso do conceito não constitua risco à violação do direito à soberania e à autodeterminação dos Estados que sofrem a intervenção.

Antecedentes históricos

A indagação de Kofi Annan, transcrita na epígrafe desta introdução, explicitou um impasse de longa data. A discussão das intervenções para fins humanitários (IH) teve origem nas teorias da Guerra Justa e infiltrou-se na história dentro das correntes de

⁶ O período é um importante recorte pelo fato de se encontrar na entressafra de dois momentos marcados pelo peso ideológico das ações dos Estados nas relações internacionais: a Guerra Fria e a Guerra contra o terror no pós 11 de setembro de 2001.

pensamento predominantes de cada período. Antes mesmo da formação e consolidação dos Estados nacionais, a problemática das IHS já ganhava interlocutores. Os autores mais relevantes na discussão das IHS dentro da perspectiva da Guerra Justa foram: Aristóteles, Cícero, Santo Tomás de Aquino, Santo Agostinho, Francisco Suárez, Francisco de Vitória, Gentili, Hugo Grotius, Samuel Puffendorf e Emmerich Vattel. O debate também teve repercussões em momentos importantes da história: (1) na passagem do direito natural aplicado ao direito internacional para o positivismo jurídico e o realismo político; (2) na chamada política de poder das grandes potências (concerto europeu) do século XIX; (3) na Liga das Nações; (4) na Carta das Nações Unidas em 1948. Esta última, por sua vez, trouxe obrigações legais internacionais aos Estados signatários que delimitaram como os governos poderiam tratar seus cidadãos⁷.

Além dos limites legais, o crescimento da força da opinião pública sobre seus governos, através da constante fiscalização de organizações não governamentais de direitos humanos, organizações internacionais e acompanhamento da mídia no mundo todo, possibilitou que Estados tenham seus atos constantemente expostos ao mundo, dificultando, assim, a exploração dos direitos individuais na ótica dos direitos humanos.

Apesar do crescimento da fiscalização sobre os atos internos dos Estados e o aumento do corpo normativo do direito internacional, o grande problema dos direitos

⁷ As obrigações legais internacionais que protegem os indivíduos contra o poder do Estado podem ser encontradas principalmente na Carta das Nações Unidas, na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, na Convenção sobre o Genocídio de 1948 e nas duas Convenções sobre Direitos Humanos de 1966. Em conjunto, esses documentos estabelecem importantes limites no exercício da soberania e na maneira de como os governos e Estados podem tratar seus cidadãos.

humanos hoje é a falta de instrumentos legais e políticos que obriguem os Estados a cumprir os acordos de que foram signatários. Não podemos reconhecer que há eficácia ou efetividade das normas internacionais, no caso dos direitos humanos, se quando elas forem descumpridas ou violadas, os Estados signatários não sofrerem nenhuma sanção. As intervenções humanitárias – que são intervenções de força – são uma das maneiras, e provavelmente uma das mais eficazes em situações de curto prazo - de se fazer valer normas humanitárias globais. O desafio dessa solução intervencionista, como aponta Wheeler⁸, é justamente superar os princípios da não-intervenção e da proibição do uso da força nas relações internacionais, conceitos caros ao direito internacional e difíceis de serem dobrados em termos de legitimidade. O autor lembra também que “fazer algo para resgatar não-cidadãos que enfrentam situações [humanitárias] extremas é suscetível de provocar interferência nos assuntos internos de outro Estado, enquanto não fazer nada pode levar a acusações morais de indiferença [ao sofrimento humano]”.

Dentro desse contexto, e atendendo à questão colocada por Kofi Annan, um grupo de pensadores patrocinado pelo governo canadense formou o *International Commission on Intervention and State Sovereignty* – ICISS - com o objetivo de promover a discussão sobre as intervenções humanitárias nos cinco continentes e estabelecer o entendimento atual sobre o tema. O resultado da tentativa de conciliação teórica entre as intervenções com finalidade de proteção humana e o princípio da soberania foi a corrente “Responsabilidade de Proteger”, em que, basicamente, há a mudança de foco da discussão sobre o direito de intervenção para a da responsabilização da comunidade internacional na proteção dos

⁸ WHEELER, Nicholas. **Saving Strangers**. Oxford: Oxford University Press, 2002. p. 1

direitos humanos e do indivíduo. Para isso, o relatório final do grupo estabelece seis⁹ princípios que devem ser observados para que a intervenção humanitária possa ser realizada com legitimidade e minimizando a interferência no Estado que a sofre. Em sua concepção, o Estado teria papel fundamental na promoção e proteção dos direitos humanos de seus cidadãos, não obstante, a comunidade internacional exerceria responsabilidade solidária no caso da falha desse Estado em garantir esses direitos e liberdades ou se deliberadamente violar tais direitos. Desse modo, a comunidade internacional teria o dever de tomar medidas buscando a proteção dos direitos humanos dentro dos Estados. O recurso à força armada seria previsto em casos extremos de desrespeito a esses direitos, com ou sem a autorização expressa do Conselho de Segurança das Nações Unidas. Como veremos no decorrer desse trabalho, isso gera certa instabilidade na ordem internacional devido à incompatibilidade com o sistema jurídico internacional atual.

Definindo Conceitos

Um dos obstáculos para se estabelecer uma teoria das IHS se deve à dificuldade de precisar o seu conceito. A denominação “intervenção humanitária” foi usada pela primeira vez no século XIX por William Edward Hall¹⁰ em seu trabalho “*International Law*” de 1880. Antes disso, muitos termos foram empregados para designar esse mesmo conceito, mas também empregados a outros de significado diferente, causando, assim, a confusão e a dificuldade de analisar as teorias a respeito do tema.

⁹ Os seis princípios desenvolvidos pelo ICISS serão detalhados no capítulo três.

¹⁰ HALL, William Edward. **International Law**. 1ª Ed. Oxford: Clarendon Press, 1880. In CHESTERMAN, Simon. **Just War or Just Peace?** Oxford: Oxford University Press, 2002.

“Assistência humanitária” ou “auxílio humanitário” usualmente são termos empregados para designar assistência não-militar, assim como o envio de suprimentos médicos e comida para países em crise, seja por desastres naturais ou por desastres provocados pelos homens, como as guerras, revoluções ou opressões tirânicas. O termo “intervenção”, no contexto das Relações Internacionais, geralmente tem como significado algum tipo de ação coercitiva de um Estado agindo dentro de outro Estado soberano¹¹, é a privação do direito de um Estado através da ação de outro, que necessariamente toma para si o exercício desse direito. Para ser considerada “intervenção”, a ação deve ser coercitiva, não incluindo nessa denominação as solicitações formais de auxílio de um Estado a outro.

Apesar de parecer incoerente unir dois termos que seriam naturalmente antagônicos (humanitarismo e uso da força por meio de ação militar), suas definições, como colocado por Holzgrefe¹², minimizam as diferenças. O autor define as intervenções humanitárias como sendo:

“A ameaça ou o uso da força para além das fronteiras de outro Estado, por um Estado ou grupo de Estados, com o objetivo de prevenir ou cessar violações graves e generalizadas de direitos humanos fundamentais dos indivíduos que não sejam cidadãos da força interventora e sem a permissão do Estado cujo território seja objeto da intervenção”.

¹¹ WHEELER. *Ibidem* p. 1.

¹² HOLZGREFE, J. H. **Humanitarian Intervention: ethical, legal and political dilemmas**. Cambridge: Cambridge University Press, 2002. p. 18

Adotarei como referência neste trabalho a definição de Holzgrefe por essa ser bastante completa e conseguir concentrar claramente os requisitos necessários para a definição do que se entende atualmente por intervenção humanitária¹³. Nela, são explicitamente colocados os requisitos que compõem o conceito que buscamos, quais sejam: (1) a força ou ameaça do uso da força devem necessariamente estar contidas na ação; (2) a intervenção só poderá ocorrer caso haja uma força interventora, ou seja, um ou mais Estados dispostos a enviar força militar além das suas fronteiras para atuar em outro Estado soberano; (3) o objetivo fundamental da operação militar deve estar relacionado diretamente com o propósito humanitário, a intervenção deve servir ao propósito de salvar vidas ou fazer cessar o sofrimento causado pelos abusos aos direitos humanos e individuais; (4) a operação militar não deve ser focada no resgate ou defesa de cidadãos em situação de estadia provisória em território estrangeiro, e sim de indivíduos, cidadãos do Estado que está sofrendo a intervenção¹⁴; por fim, (5) não deve haver permissão ou convite do Estado que está sofrendo a intervenção para as operações militares das forças estrangeiras que agem dentro de seu território, sob pena de descaracterizar a ação¹⁵.

¹³ Nesse ponto, não concordaremos com a afirmação de Chesterman (2003) que não considera intervenção humanitária a ação que recebe autorização do Conselho de Segurança das Nações Unidas. Acreditamos que, mesmo que legitimada por essa organização, porém sem a concordância do país que a sofre, como colocado na definição de Holzgrefe, as ações coercitivas e militares que intervêm em outro Estado devem levar referida classificação.

¹⁴ As operações militares para resgate ou proteção de cidadãos em terras estrangeiras já receberam a denominação de intervenção humanitária, no entanto o conceito de defender cidadãos no estrangeiro se assemelha mais ao conceito de legítima defesa contra agressões de outros Estados do que propriamente ao caráter humanitário das operações militares em discussão neste trabalho.

¹⁵ Se há convite do soberano do Estado em que se faz necessária a intervenção humanitária a ação militar deixa de ser intervenção e passa a ser acordo de auxílio, ou ajuda internacional. Portanto, para que o termo

Dessa maneira, podemos excluir outras ações que geralmente são associadas às intervenções humanitárias, como as intervenções que não utilizam a ameaça ou o uso da força (ações diplomáticas, sanções econômicas, entre outras)¹⁶, as ações militares que objetivam o resgate ou proteção de cidadãos em território estrangeiro¹⁷, e as formas de intervenção com o objetivo de prestar alívio humanitário¹⁸, caracterizadas pela atuação de organizações não governamentais. Essas últimas, durante os anos 1990, compartilharam com as ações militares que utilizam a força para fins humanitários e são orquestradas pelos Estados a mesma denominação. Estas ações, por sua vez, geralmente são promovidas por organizações não governamentais, não objetivam o uso da força e tem como escopo simplesmente amenizar as mazelas da guerra ou da crise humanitária em questão. Neste trabalho, para diferenciar ambas ações no cenário internacional me referirei a esses tipos de intervenção como “assistência humanitária”.

‘intervenção’ possa ser empregado, não deve haver aceitação ou permissão de quem a sofre justamente por essa ação implicar em coercitividade da parte interventora.

¹⁶ Nesse ponto discordo de Scheffer e Tesón que acreditam que a prática desse tipo de ação no cenário internacional podem ser considerada intervenção humanitária. SCHEFFER, David. **Towards a Modern Doctrine of Humanitarian Intervention**. 23 University of Toledo Law Review, 1992, p. 266; TESÓN, Fernando. **Humanitarian intervention: na inquiry into law and morality**. Irvington-Hudson: Transnational Publishers, 1997. p. 135.

¹⁷ Permito-me discordar, também, de alguns comentadores como Baxter e Beyerlin que classificam esse tipo de ação como intervenção humanitária. Ver nota nº 10. BAXTER, R. Apud LILLICH, Richard. **Humanitarian Intervention and the United Nations**. Charlottesville: Press of Virginia, 1973. p. 53; BEYERLIN, Ulrich apud BERNHARDT, Rudolf. **Encyclopedia of international law**. Amsterdam: North Holland Publishing Co., 1982. p. 213-214.

¹⁸ Ações internacionais como essas receberam o nome de intervenção humanitária, o maior exemplo desse tipo de intervenção se dá no trabalho dos Médicos Sem Fronteiras, Cruz Vermelha, Crescente Vermelho, Oxfam, entre outras.

O trabalho

O objetivo deste trabalho é levantar os debates e as principais teorias acerca das intervenções humanitárias no período pós Guerra Fria e anterior aos atentados terroristas contra os Estados Unidos ocorridos em 11 de setembro de 2001. Para isso, se faz necessário rastrear seus conceitos e sua evolução histórica até a Carta das Nações Unidas (CNU), mapeando o tema desde sua origem em Aristóteles e nos princípios da Guerra Justa. Posteriormente, nesta esteira, confrontaremos as normas criadas na CNU com a possibilidade de sobrevivência ou coexistência jurídica de um direito às intervenções humanitárias dentro da nova ordem internacional. Por fim, já munidos dos subsídios necessários, estabelecidos nos capítulos I e II, investigaremos o entendimento do tema na última década do século XX no que tange ao conflito entre legitimidade e legalidade através da análise de dois casos emblemáticos da época: o genocídio de Ruanda de 1994 e a intervenção militar da OTAN no Kosovo em 1999. Para complementar essa apreciação, consideraremos a teoria “Responsabilidade de Proteger”, formulada no começo do século XXI, como possibilidade de harmonização do antagonismo apresentado até então entre a legitimidade moral das intervenções humanitárias e sua legalidade junto ao direito internacional.

Esta análise tomará como referencial as regras estabelecidas pelo direito internacional e as diversas teorias políticas que influenciam a discussão do tema, sobretudo os debates envolvendo as normas e princípios previstos na Carta das Nações Unidas,

fundamentalmente os relativos à proibição da ameaça ou do uso da força nas relações internacionais¹⁹ e aos que proíbem a intervenção nos assuntos internos de outros Estados²⁰.

O trabalho divide-se em duas partes compostas de dois capítulos cada, além desta introdução e da conclusão. Para analisar com propriedade os casos e teorias do fim do século XX é necessário que inicialmente mapeemos as origens históricas do debate acerca das intervenções humanitárias rastreando sua evolução através do tempo, desde as teorias da Guerra Justa até a eclosão da II Guerra Mundial. Tendo em vista que boa parte da argumentação atual que justifica a legitimidade do direito à intervenção humanitária, parte do princípio que esta é anterior à Carta da ONU, se faz necessário traçar a “genealogia” do conceito. Este é o objeto da Parte A deste trabalho. O primeiro capítulo revela o nascimento da doutrina da Guerra Justa na discussão das intervenções humanitárias na Idade Média e a rivalidade dessa doutrina com o princípio da não-intervenção, que surgiu como corolário do princípio da soberania dos Estados. Como aponta Chesterman²¹:

“Essa [rivalidade] não era simplesmente a precursora da tensão entre soberania e direitos humanos, assim, o princípio da não-intervenção deve ser analisado em conjunto com a subjugação da teoria escolástica pelo positivismo no direito internacional na Europa durante o século XVIII e das transformações políticas que aconteceram na mesma época”.

¹⁹ CNU artigo 2 (4).

²⁰ CNU artigo 2 (7).

²¹ CHESTERMAN, p. 3.

Apesar de neste trabalho o termo “intervenção humanitária” ser utilizado para caracterizar teorias políticas de justificação da guerra através de toda a história, como dito, a concepção da expressão surgiu somente no século XIX, a fim de destacar uma exceção ao princípio da não-intervenção. Entretanto, seu significado permaneceu controverso por muito tempo após essa primeira definição. Alguns autores do período classificaram as intervenções humanitárias como direito legal, outros não as admitiam como direito, ainda um terceiro grupo não considerava que este tipo de ação deveria ser posicionada dentro do campo da discussão jurídica internacional, considerando o assunto um problema exclusivamente moral, tratado nos termos da política. Como indicam muitos pensadores das IHS usados neste primeiro capítulo, não há consistência doutrinária, tampouco casos práticos que revelam se o conceito foi ou não considerado um direito. No máximo, pode-se afirmar que o conceito de intervenção humanitária representou uma lacuna dentro do entendimento jurídico em um período em que o direito internacional não proibia o recurso à guerra.

Dando continuidade à investigação da evolução histórica para a melhor análise dos casos e teorias dos anos 1990 na Parte B, o segundo capítulo é destinado à apreciação da Carta das Nações Unidas (CNU) e à introdução dos princípios trazidos pela nova ordem internacional no que se refere às intervenções humanitárias. O esforço aqui se dará na interpretação normativa trazida pela Carta, com ênfase na proibição da ameaça ou uso da força nas relações internacionais, conjugando esses novos princípios com as possibilidades jurídicas das IHS. O objetivo é levantar os argumentos que afirmam o direito à IH e sua compatibilidade, ou não, com a CNU. Esses argumentos são doutrinariamente divididos em duas escolas: (1) a que diz que as intervenções humanitárias não contradizem as normas de

proibição do uso da força existente na CNU, desde que não violem a integridade territorial ou independência política dos Estados que sofrem a intervenção, como explicitamente posto no artigo 2º, parágrafo 4º da CNU; e (2) a que dita que as intervenções humanitárias podem ser justificadas quando o órgão internacional competente (no caso o Conselho de Segurança da ONU) não tem interesse ou não é capaz de prevenir atrocidades (teoria da inação ou incapacidade).

Subsidiados pela investigação histórico-doutrinária do tema na primeira parte do trabalho, a Parte B observa a discussão recente acerca do tema, partindo das mudanças de atuação do Conselho de Segurança após o fim da Guerra Fria até chegar ao entendimento atual das IHS e a teoria que representa a possível solução para a questão da legitimidade e legalidade do tema. Dessa forma, no terceiro capítulo, visitaremos o dialogo entre os entendimentos contemporâneos a respeito das IHS no mundo pós Guerra Fria e anterior aos ataques de 11 de setembro de 2001. Serão levantadas as discussões de legalidade e legitimidade moral das intervenções humanitárias ocorridas nos conflitos dessa natureza nos anos 1990, com atenção especial à análise dos casos de Ruanda e Kosovo.

Com o fim da Guerra Fria, o mundo presenciou a valorização do debate acerca dos direitos humanos e reaqueceu as controvérsias sobre as intervenções humanitárias. Entre os anos de 1991 e 2000 foram diversas as ações militares que utilizaram a motivação humanitária como justificativa moral de legitimidade, levantando questionamentos de ordem política, jurídica e estratégica dessas operações. As Nações Unidas²², ao mesmo

²² A ONU assumiu papel fundamental na manutenção da paz após a Guerra Fria, tendo pela primeira vez desde sua criação a oportunidade de exercer seu objetivo original. O foco na proteção aos direitos humanos

tempo como palco e protagonista dessa discussão, tanto agiu como também se mostrou omissa em diversas oportunidades em que crises humanitárias hora chamaram a atenção da comunidade internacional, hora foram deixados à míngua por essa mesma sociedade. No capítulo quatro, apresentaremos a teoria que se autodenomina o entendimento atual sobre as IHS. Trata-se do relatório da *International Commission for Intervention and State Sovereignty* – ICISS, chamado “Responsabilidade de Proteger”. Aqui o objetivo é demonstrar que a mudança de foco proposta da insistência na continuidade das discussões sobre um direito à IH para a responsabilidade subsidiária da sociedade internacional para com indivíduos sofrendo por crises humanitárias, revela que os conceitos de soberania e autodeterminação estão se tornando cada vez mais flexíveis, perdendo espaço para o crescimento constante dos direitos humanos individuais.

É importante ressaltar que utilizarei exemplos práticos de casos ocorridos nos anos 1990 para ilustrar as discussões e teorias envolvidas neste trabalho. O período destacado é peculiar no entendimento das IHS pelo fato de ser um recorte entre o fim das justificativas da guerra motivadas pelos alinhamentos estratégico-ideológicos e a preocupação com o combate ao terrorismo e à guerra preventiva instaurada depois dos ataques às Torres Gêmeas em 11 de setembro de 2001. A década de 1990 proporcionou um campo de estudo em que, além das intervenções ocorridas sob a justificativa humanitária demonstrarem o interesse político nas ações militares ocorridas (em tese ligados à proteção dos direitos

ficou evidente com o pronunciamento de seu Secretário Geral Boutros Boutros-Ghali através de sua *Agenda para a Paz*. Nesse documento o diplomata apresenta as medidas que as Nações Unidas deveriam tomar para a manutenção da paz. Entre elas, mudanças imediatas a respeito das forças de paz, apoiando claramente uma posição mais favorável ao uso da força nas ações da organização (*peace enforcement*). Analisarei esse e outros documentos da ONU no capítulo 3.

humanos), levantaram uma série de questionamentos morais sobre a universalidade desses direitos e colocaram à prova a capacidade e a legitimidade do órgão criado para a defesa da paz e do bem estar dos povos do mundo, a ONU.

Finalmente, após a análise geral das hipóteses aventadas nesses quatro capítulos, faremos um balanço da teoria produzida sobre as IHS, questionando acerca da solidez de uma definição atual sobre o tema. Na mesma esteira, questionaremos a posição das Nações Unidas dentro desse contexto, compreendendo seu papel como organização política responsável pela manutenção da paz e responsável pelo sistema de segurança coletivo que vigora desde 1945. Além disso, poderemos compor os parâmetros que traçaram a evolução das intervenções humanitárias, podendo, então, analisar novas propostas de inserção dessa prática nas relações internacionais - como a teoria “Responsabilidade de Proteger” - modificando a visão vigente imposta pelo direito internacional de ilegalidade²³ dessas ações.

Os quase cinquenta anos da disputa entre EUA e URSS congelaram o movimento de fortalecimento dos direitos e liberdades individuais, enaltecidos com a criação da ONU e da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948. Após a queda do muro de Berlim e o fim da Guerra Fria, a valorização desses direitos se acelerou de maneira impressionante, trazendo a tona discussões adormecidas sobre o papel do indivíduo no campo do direito internacional. Dentre as diversas teorias, a corrente que considera o indivíduo como sujeito

²³ Há a argumentação que a prática das intervenções humanitárias ferem o artigo 2(4) da Carta da ONU. As intervenções são sancionadas pelo Conselho de Segurança quando o entendimento do mesmo sobre a ação revela interesses além do propósito de salvar vidas humanas. Porém, outras são simplesmente relevadas, sem sofrer sanção alguma.

de direito internacional ganhou especial destaque. Em um sistema mundial onde até então somente os Estados eram considerados atores legítimos, o renascimento dos direitos humanos alçou o homem como indivíduo capaz de denunciar Estados perante organizações internacionais, tribunais penais internacionais e a outros Estados, quando aqueles direitos estivessem sendo violentados. Essa mudança, por sua vez, também obrigou a sociedade internacional a mudar sua compreensão em relação ao lugar do indivíduo no Estado, modificando o tratamento até então dispensado a ele e forçando os Estados a criarem mecanismos de proteção e defesa aos direitos humanos individuais.

A discussão sobre um direito à intervenção humanitária ou sua proibição não devem ser resumidos à dualidade entre legitimidade moral e direito legal. Nas palavras de Chesterman, “(...) o dilema da existência ou não de um direito à intervenção [humanitária] tem importância secundária nas implicações que esses argumentos tem para a ordem e a moralidade internacional²⁴”. Dessa forma, é preciso chegar a um entendimento comum quanto a possibilidade efetiva das intervenções para fins humanitários, preservando a coerência da ordem internacional baseada na soberania dos Estados e na autodeterminação dos povos, fazendo com que, dessa maneira, atrocidades como Camboja, Somália, Serra Leoa, Ruanda, Kosovo e tantas outras crises humanitárias nunca voltem a acontecer.

²⁴ CHESTERMAN, Simon. **Just war or just peace?** Cambridge: Cambridge University press, 2002. p. 6

PARTE A

Capítulo I – BREVE LEVANTAMENTO HISTÓRICO-DOCTRINÁRIO SOBRE AS INTERVENÇÕES HUMANITÁRIAS.

“O assunto das intervenções é um dos ramos mais vagos do direito internacional. Já nos disseram que a intervenção é um direito, um crime, uma regra, uma exceção, ou que não é permissível nunca. O leitor, após bisbilhotar o capítulo de Phillimore sobre intervenção, provavelmente fechará o livro com a impressão de que o assunto pode ser desde o discurso de Lord Palmerston na Câmara dos Comuns até a divisão da Polônia”.

P. H. Winfield, 1922²⁵.

O uso da força no direito internacional sempre foi uma preocupação recorrente tanto no campo do direito como da política. Costuma-se tratar a matéria dividindo-a em duas frentes: o *jus ad bellum* ou direito à guerra e o *jus in bello* ou direito na guerra. O primeiro trata, *grosso modo*, das circunstâncias em que os recursos à guerra são permitidos, seguindo normas pré-estabelecidas e respeitadas pelo sistema internacional. O *jus in Bello*, por sua vez, pode ser considerado como um grupo de padrões normativos que limitam as decisões e atos beligerantes, de comandantes a soldados, definindo maneiras justas e injustas de combate.

O conceito da guerra justa é marca fundamental no entendimento da evolução das intervenções humanitárias, uma vez que esta surge da evolução dos requisitos que compõe

²⁵ WINFIELD, P. H.. The History of intervention in international law. In CHESTERMAN, Simon. **Just War or Just Peace?** Oxford: Oxford University Press, 2003. p. 7.

aquela teoria. A evolução de seu conceito, começando na Grécia e Roma antigas, passando pela consolidação do Estado e o desenvolvimento do positivismo jurídico no direito internacional, até a criação dos órgãos multilaterais como a Liga das Nações, culminando nas Nações Unidas, possibilitaram a criação de um direito internacional humanitário (base e motivador das IHS). Esse ramo do direito, produto da evolução do entendimento da guerra justa, é hoje tido como o conjunto de normas formado pelos chamados direitos de Haia (caracterizado pela evolução dos entendimentos do Tribunal Penal Internacional – meios e métodos permitidos na guerra), direitos de Genebra (Comissão de direitos Humanos das Nações Unidas – proteção de pessoas) e, mais recentemente, pelos direitos de Nova York (produzido pelo Conselho de Segurança e Assembléia Geral das Nações Unidas).

Neste capítulo trataremos o tema da evolução histórica das intervenções humanitárias e seus entendimentos doutrinários compondo um panorama que resultará na compreensão de seus aspectos morais, políticos e legais, no período histórico até a criação da Carta da Organização das Nações Unidas. Na primeira parte, mostraremos a evolução da doutrina da guerra justa quando esta trata da intervenção como guerra de punição, evoluindo posteriormente para a guerra em favor dos oprimidos. Passaremos, depois, para a análise do movimento em favor da não-intervenção, tratando especificamente da influência do positivismo no direito internacional e do tratamento dos movimentos contrários às IHS nos séculos XVIII e XIX. Finalmente, concluiremos esse levantamento histórico-doutrinário tratando do tema nas diversas visões que este adquiriu no século XX dentro do cenário internacional examinando casos consagrados de intervenções humanitárias que caracterizaram o tratamento do tema no período pré Carta da ONU.

1.1 Intervenção humanitária e a teoria da guerra justa

Segundo Arend e Beck²⁶ o período da guerra justa se estende desde os escritos da Grécia e Roma antigas, chegando até poucos anos após a Paz de Westphalia. Após passar por algumas transformações²⁷ no decorrer do tempo, a teoria da guerra justa tem como objetivo encontrar justificativas morais e jurídicas para legitimar a guerra.

As origens clássicas do que se tornou conhecido como IH provém das doutrinas do fim da Idade Média sobre a guerra justa, desenvolvidas em sua maior parte pelos escolásticos, alcançando seu ápice nos estudos de Grotius em seu **O direito da guerra e da paz**, de 1625. O direito internacional e conseqüentemente o direito à guerra, como concebido pelo autor foi mais baseado no corpo de doutrinas enraizadas nas leis naturais (*jus naturalis*) do que em entendimentos legais²⁸. Influenciado por seus antecessores, como Vitória, Suárez e Gentili, o trabalho de Grotius apresenta pela primeira vez a sistematização da prática e das regras atinentes ao direito da guerra (*jus belli*). Sua concepção de sistema internacional levou Hedley Bull, muitos anos mais tarde, a formular sua teoria sobre a

²⁶ AREND, Anthony Clark; BECK, Robert. **International law and the use of force**. Londres: Routledge, 1993.

²⁷ Costuma-se dividir o período de supremacia da teoria da guerra justa em três fases principais: a clássica, que compreende aos escritos de Aristóteles (**A política**) na Grécia e Cícero (**Da república**) em Roma; a cristã, com referências em Santo Agostinho (AREND; BECK. **International law and the use of force**, p. 13-14), mas principalmente defendido por Santo Tomás de Aquino (**Suma Teológica**); e finalmente a secular defendida por Francisco de Vitória e Francisco Suárez, mas tendo como principal expoente Hugo Grotius (**O direito da guerra e da paz**).

²⁸ CHESTERMAN, Simon. **Just war or just peace?** Oxford: Oxford Press, 2001. p. 9.

“sociedade anárquica”: visão alternativa ao Estado de natureza hobbesiano²⁹ e ao mundo ideal kantiano, que busca a “paz perpétua” orientada pelo “direito cosmopolita” e pela “hospitalidade universal” em meio a repúblicas pacíficas³⁰. Além disso, sua obra foi fonte de influência na elaboração dos tratados que firmaram a Paz de Westphalia, sobretudo no que diz respeito à tolerância religiosa.

Grotius levanta dois pontos fundamentais que marcam a discussão doutrinária das intervenções humanitárias no livro II de seu **Direito da guerra e da paz**: a medida quase policial da guerra contra os imorais (a guerra como forma de punição) e a guerra em defesa dos oprimidos, como veremos abaixo.

1.1.1 A guerra como punição.

O ponto referencial na obra de Grotius que inicia a discussão das intervenções humanitárias é a permissão do uso da guerra como forma de punição³¹. Essa visão justifica-se por sua origem no direito natural, que permite a punição não somente contra aqueles que causaram dano a outro Estado, mas também àqueles que impuseram dano aos seus súditos ou a qualquer pessoa. Assim, todo soberano que comete atrocidades contra seus próprios súditos fica submetido à punição posterior executada por qualquer outro Estado que tenha o

²⁹ HOBBS, Thomas. **O Leviatã ou matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil**. São Paulo: Martin Claret, 2006.

³⁰ KANT, Immanuel. Para a paz perpétua: um esboço filisófico. In GUINSBURG, J. (org.). **A paz perpétua: um projeto para hoje**. São Paulo: Perspectiva, 2004.

³¹ GROTIUS, Hugo. **The rights of war and peace**. Livro II. Capítulo XX. Indiannópolis: Liberty Fund, 2005. Grotius define punição como “o mal que sofremos pelo mal que fazemos” – tradução nossa.

interesse de aplicar a justiça. No entanto, deve haver violação ao que Grotius veio a instituir doutrinariamente como direito natural, ou das gentes³². A regra estipulada por Grotius dita que essa punição deve ser de maneira proporcional ao crime cometido.

A época em que o autor holandês empreendeu sua obra se caracteriza pela grande desordem causada pelas guerras religiosas. Nos séculos XVI e XVII guerras e intervenções por motivos religiosos eram frequentes³³ e muitos autores as justificaram como legítimas, se travadas em nome de deus. Horrorizado pela falta de contenção e ordem que caracterizaram as guerras religiosas, e influenciado por autores como Francisco de Vitória e Gentili, Grotius defendeu o fim dessa prática retirando o conceito de justiça da guerra se travada por motivos de diferenças interpretativas do cristianismo ou diferenças religiosas³⁴. Tais preceitos refletiram-se no Tratado de Westphalia em 1648, que marcou a transição da organização dos Estados europeus do período medieval (hierarquias estruturais verticalizadas sob a égide do Papa e Imperador) para o sistema de Estados soberanos organizados horizontalmente. O tratado afirmou o direito do soberano em ditar sua religião dentro de seu Estado – *cujus régio, ejus religio* – o que efetivamente trouxe o fim das guerras religiosas no ocidente.

³²“Todos devemos saber que Reis, e aqueles que são investidos de poder equivalente ao dos Reis, tem o Direito de executar punições, não apenas por danos causados contra eles, seus súditos, ou mesmo aqueles que com eles não se relacionam ou a qualquer pessoa, desde que se tenha violado o direito natural ou das gentes”. Ibidem. Cap. XX, XL, 1. Página 1021 - tradução nossa.

³³ NUSSBAUM, Arthur. **A Concise History of of the Law of Nations**. Nova York: Macmillan, 1962.

³⁴ CHESTERMAN. Ibidem, p. 11.

Outrossim, Grotius acreditava na necessidade da guerra como castigo e como forma de preservar a ordem em uma sociedade desguarnecida de um tribunal superior que resolvesse disputas ou que tivesse poderes sobre aqueles que cometessem atrocidades a seus súditos³⁵. Para sustentar seu argumento, Grotius cita Sêneca: “Se um homem não ataca meu país, mas mesmo assim é um fardo pesado demais para o seu, e embora longe de molestar meu povo aflige o seu, tal degradação da mente não o tira sobremaneira de nossa responsabilidade³⁶”.

Além disso, defende que a liberdade de servir aos interesses da sociedade humana, através da aplicação de punições, não deriva da posição de autoridade mantida pelos soberanos, mas pelo fato de que na ordem dos Estados, estes não respondem a ninguém³⁷. Assim, há que existir uma norma que os restrinja, possibilitando que qualquer que seja o soberano que oprime seus súditos, sua punição seja executada de maneira similar a outros casos similares e com a legitimidade do mútuo controle.

Segundo Chesterman, em termos substantivos, a mudança doutrinária de Grotius para o que já fora expressado pelos escolásticos - que acreditavam que havia justiça na guerra empregada para eliminar práticas anormais de abuso de soberanos contra seus próprios súditos, desde que comandada por deus - não foi grande. A peculiaridade de sua teoria e a importância de sua inovação foi a secularização da teoria da guerra como punição

³⁵ Nas palavras do próprio Grotius: “Então não duvidamos que guerras podem ser justamente travadas contra aqueles que agem impiedosamente sobre seus semelhantes (...), contra aqueles que se alimentam de carne humana, (...) e aqueles que praticam a pirataria”. Tradução nossa. *Ibidem*, p. 1021.

³⁶ Tradução nossa.

³⁷ Grotius. *Ibidem* II, cap.1

baseada no direito natural³⁸. Enquanto os escolásticos consideravam a guerra punitiva colocando uma das partes na posição de *minister Dei*, Grotius baseia seu argumento no direito do Estado de infligir punição sob a legitimidade do direito natural originado dentro de cada indivíduo. Como aponta Chesterman, a mudança intelectual, em conjunto com a transformação política na Europa que se seguiu após o tratado de Westphalia, estabeleceu condições para o surgimento do positivismo no direito internacional. Posteriormente, os positivistas vieram a rejeitar o entendimento de Grotius sobre a guerra como punição, muito por conta do receio que esse direito pudesse vir a ser abusado, como veremos adiante. Contudo, seus estudos foram fundamentais exemplos de como uma visão mais geral do direito natural pode dar a cada indivíduo, ou no caso, Estado, o poder executivo de defender ofensivamente não somente seus direitos, mas também o de terceiros.

A partir desse ponto, a doutrina do direito natural ganhou sustentação para a construção de outra teoria que viria a anteceder o conceito moderno de intervenção humanitária: o direito de fazer a guerra em favor dos oprimidos, como veremos a seguir.

1.1.2 A guerra em nome dos oprimidos

A guerra em nome dos oprimidos, ou guerra em favor dos interesses de outros súditos, se define como a legitimação da violência deliberada (guerra) de um Estado soberano sobre outro, para salvar de injustiças sua população ou parte dela. Inicialmente

³⁸ Grotius defendeu sua separação das teorias escolásticas dizendo: “O que temos dito teria alto grau de validade mesmo se nós concebêssemos o que não pode ser concebido, que não há deus, ou que os assuntos dos homens não dizem respeito a Ele”.*Ibidem* Prolegomena, § 11.

tratado como tema religioso (dever de ordem moral³⁹), a questão do dever de interferir no domínio soberano de outro Estado para salvar populações oprimidas ganhou justificativas jusnaturalistas nos estudos de Alberico Gentili⁴⁰, Francisco Suárez⁴¹ e Hugo Grotius⁴² no século XV. Para este último “todo homem está autorizado a manter, não apenas o seu direito, mas também o direito de outra pessoa”. Assim, da mesma maneira, continua: “as razões que permitem um homem conduzir guerra para ele próprio, permitem também defender as causas de outrem⁴³”, e segue “se a injustiça for visível, como se um Busíres, Faláris ou um Diomedes tráciano exercessem tais tiranias sobre seus súditos, de forma que nenhum homem bom vivo aprove, o direito da sociedade humana não pode ser excluído⁴⁴”. Grotius, no entanto, limita esse direito colocando-o como possibilidade e não dever, possibilidade essa vinculada à conveniência⁴⁵ para o interventor. Outrossim, Grotius admite que as intervenções em favor de outros súditos devem ser feitas em situações extremas, pois certos assuntos seriam de competência do Estado⁴⁶, limitando o direito natural de intervenção em nome da ordem internacional.

³⁹ Santo Ambrosio (339-397 d.C.) doutrinou: “aquele que, dentro de seu poder, não evita o mal à um amigo, age tão mal quanto aquele que o comete.” SANTO AMBROSIO. *De Officiis*. I, xxvii, § 129, APUD CHESTERMAN, Simon. **Just war or just peace?**. p. 14.

⁴⁰ GENTILI, Alberico. *De juri belli* In Vários autores **Classics of international law**. Oxford: Clarendon Press, 1993.

⁴¹ SUÁREZ, Francisco. **Selections from Three Works**. Oxford Press, 1944.

⁴² GROTIUS, Hugo. **O direito da guerra e da paz**. Ibidem

⁴³ Ibidem. Cap. XXV, I, p. 1151-1152.

⁴⁴ Ibidem. Cap. XXV, II, p. 1152.

⁴⁵ Tal conceito ressurgirá mais tarde neste trabalho nas discussões sobre a conveniência da intervenção humanitária contra grandes potências, onde há o cálculo de risco em que se julga se a intervenção pode causar mais mal do que bem.

⁴⁶ “(...) é outra questão se tivermos uma causa justa para a guerra com outro príncipe de maneira a aliviar a opressão deste para com seus súditos. Verdade é que, desde a instituição das sociedades civis, os

Alberico Gentili misturou justificativas do direito canônico e do direito natural em favor da intervenção em nome dos oprimidos. Usando a doutrina de Santo Ambrósio (“completa é a justiça que protege os fracos”), Gentili também se vale da razão jusnaturalista para argumentar: “Até onde sei, os assuntos de outros não me parecem estranhos à espécie da natureza [humana] e da sociedade formada pelo mundo todo. Se abolirmos essa sociedade, destruiremos também a união da raça humana, pela qual é mantida a vida⁴⁷”. Além disso, o autor, assim como seu contemporâneo Grotius, acredita na necessidade de algum mecanismo de restrição aos soberanos, a fim de impedir que estes tomem atitudes sem freios. As circunstâncias em que esse mecanismo deve ser empregado, no entanto, não foram detalhadas por Gentili.

Interessante notar que Grotius marca a diferença de sua teoria sobre fazer a guerra em favor dos oprimidos da de Gentili em dois aspectos. Em primeiro lugar envolve sua obra sob o manto do direito natural, mais claramente como direito legal e não como dever moral como aclamado por Gentili. Quando considera que um homem é compelido a defender outro do mal, Grotius limita tal dever às suas possibilidades (capacidade de fazê-lo), conjugando o dever com o conceito de conveniência para si próprio⁴⁸, como já

governadores de cada Estado adquiriram alguns direitos peculiares sobre seus respectivos súditos(...)” Ibidem. Cap. XXV, VIII, 1, p. 1159.

⁴⁷ Ibidem. I, xvi, citando Sêneca, *On benefits*. IV, viii, 4.

⁴⁸ ‘Se o perigo é evidente, é certo que um homem não é tão compelido a agir, pois ele pode preferir sua própria vida e interesses que os de outro. Neste caso, devemos interpretar as palavras de Cícero: “Aquele que não previne ou se opõe ao mal, se puder (*si potest*), esta tão em falta quanto aquele que abandona sus pais, país ou associados”. [CICERO. *On Duties*. I, vii, 23.] A palavra poder (*potest*) deve ser interpretada como “com vantagem a si próprio (*cum suo commodo*)”.’ Ibidem, II, xxv, § 7.

discutido acima. Outro aspecto que diferencia as duas teorias é a limitação das circunstâncias em que a intervenção deve ser legitimada. Grotius acredita que só há justificativa para tanto se os direitos hipotéticos dos súditos forem violados por seus soberanos. Esses direitos são considerados hipotéticos por que o autor holandês acredita que os súditos não têm o direito de pegar em armas contra seus soberanos nem em situações extremas. A linha que separa a ação da inação, portanto, não recai sobre a inaplicabilidade do direito natural à vida, mas sim na incapacidade (determinada pela ordem social) dos súditos de agir. Para proteger esse direito, invoca-se, então, a necessidade da intervenção de outro soberano em nome destes oprimidos.

Samuel Pufendorf (1632-1694) concordou com Grotius ao restringir o direito à intervenção dizendo que, para evitar o mau uso desse direito, “não poderíamos legalmente assumir a defesa de súditos de outro por qualquer razão diferente daquelas que eles próprios podem alegar, a fim de pegar em armas para protegê-los contra atos de selvageria bárbara de seus superiores⁴⁹”.

1.2. O movimento não-intervencionista como contraponto às razões da guerra justa de Grotius.

Em contraponto ao jusnaturalismo e as tendências do direito natural nas relações internacionais, podemos observar uma linha de pensamento que defende um movimento de não-intervenção de um Estado nos assuntos de outro, mesmo que para fins humanitários.

⁴⁹ PUFENDORF, Samuel. *De jure naturae et gentium libri octo*. Cap. VIII, vi, 14. Oxford: Clarendon Press, 1934.

Chesterman identifica esse movimento baseado em três percepções: o crescimento do positivismo no direito internacional; a maior proximidade dos Estados ao princípio da soberania e ao entendimento de que eles são entidades não imbuídas de moral (o que impossibilita a comparação entre a ação moral do indivíduo e as ações do Estado); e as mudanças políticas do século XVIII e XIX. Seguindo a visão desse autor, dissecaremos aqui algumas teorias que justificam essa percepção.

1.2.1 O positivismo no direito internacional.

O direito internacional entre o século XVII e XVIII foi perdendo lentamente sua abordagem jusnaturalista e escolástica ao chamado positivismo jurídico. Nicolau Maquiavel e Thomas Hobbes, entre outros, são considerados os grandes responsáveis pelo fortalecimento e consolidação do Estado moderno e da perspectiva de que a soberania deve ser elemento inviolável para a manutenção dos mesmos. A separação do conceito de moralidade entre indivíduo e Estado transformou-se no veículo para a consagração desse novo pensamento. Como se depreende da obra de Maquiavel, a moralidade do Estado é diferente daquela existente entre os indivíduos, uma vez que esta relacionada à preservação da nação⁵⁰. Dessa forma, não há legitimidade na intervenção extraída da violação moral de um soberano para com seu povo, uma vez que a vontade do soberano se confunde com a razão do Estado. Hobbes, por sua vez, justifica tal preceito unindo os conceitos de direito das gentes e direito natural o que traz por consequência a imunidade completa do soberano por qualquer responsabilidade temporal. Assim, não havendo tribunal do direito natural, ou

⁵⁰ MAQUIAVEL, Nicolau. **O Príncipe**. São Paulo: Martins Fontes, 2001.

das gentes, estabelecido pelos homens, deus é o único responsável por julgar a sua violação⁵¹.

À medida que o positivismo tomava o lugar da escolástica na teoria do direito internacional e o equilíbrio de poder dominava as relações internacionais na Europa, a participação da teologia no direito internacional diminuía para ver emergir o princípio da soberania como seu elemento constituinte e inviolável⁵².

O primeiro autor a defender o absoluto banimento da intervenção de um Estado nos assuntos de outro foi o filósofo alemão Cristian Wolff⁵³. Este é considerado o primeiro a separar os princípios de direito internacional daqueles que constituem a ética do indivíduo, rejeitando, assim, os princípios grocianos de direito natural⁵⁴. Para Wolff, o direito de fazer

⁵¹ “Quanto às atribuições de um soberano para com outro, que estão incluídas naquele direito que é conhecido como direito das gentes, não preciso dizer nada, pois o direito das gentes e a lei natural são a mesma coisa. Ao procurar a segurança de seu povo, qualquer soberano tem o mesmo direito que qualquer homem privado precisa ter para conseguir a sua própria segurança corporal. No que se refere uns aos outros, a mesma lei que dita aos homens destituídos de governo civil o que devem fazer e o que devem evitar, dita igual aos Estados. Ou seja, às conseqüências dos soberanos príncipes e das assembléias soberanas, não havendo tribunal de justiça natural, exceto na própria consciência, na qual não é o homem que reina mas Deus, cujas leis – como as que obrigam toda a humanidade – referentes a Deus, como autor da natureza, são naturais, no que se refere ao mesmo deus, na medida em que é rei dos reis, são leis”. HOBBS, Thomas. **O Leviatã**. Parte II, Cap. 30, p. 257-258. São Paulo: Martin Claret, 2006.

⁵² CHESTERMAN. **Just War or Just Peace?** p. 17.

⁵³ *Ibidem*, p. 17.

⁵⁴ “Não se deve dar aprovação à opinião de Grotius, aquela referente a que reis e àqueles que tem o poder igualado ao dos reis tem o direito de aplicar penalidades em qualquer um que barbaramente viola o direito natural ou das gentes. A fonte do erro está no fato de que para ele o mal pode ser punido e isso é perfeitamente harmônico com a razão que este mesmo mal pode ser punido por aquele que não é culpado da infração”. WOLFF, Cristian. **Jus gentium methodo scientifica pertractatum**. Classics of International law; Oxford: Clarendon Press, 1934. in CHESTERMAN. p. 17.

a guerra punitiva, assim como vimos em Grotius, só é legítimo quando encampada por um Estado que tenha recebido ofensa irreparável e não existam maneiras de ressarcir-lo. Dessa forma, não há possibilidade de se fazer a guerra contra Estados que tenham agido de maneira traiçoeira, tenham agredido o direito natural ou ofendido a deus. No entanto, o autor permite a intervenção sem que seja empregado o uso da força em Estados em que seus súditos sejam vítima de abusos por seus soberanos.

Da mesma forma que Wolff, Emmerich Vattel⁵⁵, outro teórico das relações internacionais que ganha destaque ao posicionar-se contrariamente às intervenções de modo a defender que a jurisdição interna dos Estados é inviolável, aufere: “os deveres de uma nação para com ela mesma não interessam senão à Nação. Nenhum poder estrangeiro tem o direito de nela se envolver, nem deve nelas intervir a não ser por seus bons ofícios, salvo se para tanto for solicitado ou razões especiais o demandem”. E conclui: “Se uma Nação interfere nos assuntos domésticos de outra, se pretende constranger-lhe as deliberações, ela está a cometer-lhe ato sem sustentação jurídica”.⁵⁶

Vattel defende o relacionamento cordial entre as Nações e a obrigação de uma contribuir para o aperfeiçoamento das demais, além de criticar a posição de Grotius de que um soberano pode recorrer à força para se opor a uma Nação culpada por violar o direito natural.⁵⁷ Ainda em divergência com Grotius, afirma que os súditos têm o direito de resistir ao soberano e no caso de revolta nacional contra este por causa de tirania e abuso ao direito

⁵⁵ VATTEL, Emmerich. **O direito das gentes**. Brasília: UNB/IPRI, 2004.

⁵⁶ Ibidem. p.31

⁵⁷ “Não percebeu Grotius que (...) a sua visão abre as portas a todos os furores do entusiasmo e fanatismo e dá aos ambiciosos inúmeros pretextos” VATTEL, p.196

natural, as medidas destinadas a proteger ou apoiar os súditos oprimidos seriam legítimas e legais. O jurista suíço cria, então, norma que permitiria a intervenção nos casos específicos de insurreição por divergências entre súditos e soberano. Abre uma brecha, assim, na tendência predominante do positivismo jurídico nas relações internacionais: diz ao mesmo tempo em que “há uma completa proibição da intervenção” afirma também que “um terceiro Estado pode auxiliar o povo oprimido que clama por ajuda⁵⁸”. É interessante destacar que, assim como os autores de sua época, Vattel preserva o conceito de soberania como direito inviolável dos Estados. Como reflexo da liberdade e independência entre os Estados, todos têm o direito de se autogovernarem e nenhum tem o direito de interferir no governo de outro⁵⁹.

Sua obra é dedicada em grande parte às questões da guerra que define como “Estado em que se persegue o seu direito pela força”.⁶⁰ Ao tratar do assunto, Vattel retorna ao tema central de Grotius discutindo a idéia de guerra justa. Além de estabelecer classificações para os motivos e tipos de guerra (guerra ofensiva, guerra defensiva, etc) ponderou que esta forma de solução de disputas deveria ocorrer somente por motivos muito relevantes e, de fato, deveriam ser encampadas como último recurso. Resumidamente, o autor elege quatro componentes que caracterizariam a guerra justa: (1) a razão justificada da queixa; (2) a recusa de indenização razoável por parte do ofensor; (3) a inobservância do bem-estar do

⁵⁸ Ibidem p. 223

⁵⁹ “De todos os direitos que pode uma Nação possuir, aquele que, sem dúvida, é o mais preciso é a soberania, aqueles que as outras devem mais escrupulosamente respeitar se não quiserem causar-lhe injúria”. Ibidem p.222

⁶⁰ Ibidem p.407

Estado (nas questões em que os súditos não podem sofrer desnecessariamente por imposição de seu governante); e (4) declaração formal de guerra.

Por encontrar-se na linha divisória entre os teóricos da guerra justa e dos precursores do positivismo no direito internacional, Vattel retém boa parte da argumentação daquela, mas adiciona a ênfase nas questões concernentes ao bem-estar dos cidadãos do Estado que faz a guerra.

Outro teórico não-intervencionista que merece destaque neste período é o pensador inglês John Stuart Mill⁶¹ que em seu artigo “*A few words on non-intervention*” apresenta o argumento que os súditos de um soberano opressor devem conquistar sua própria liberdade, sem auxílio externo. Mesmo se não obtiverem sucesso nessa empreitada, devem sofrer as conseqüências de seu próprio fracasso. Para ele, nem mesmo uma repressão violenta pode justificar uma intervenção militar, mesmo que em caráter humanitário, uma vez que isso fere a idéia de autodeterminação, a qual Mill entende ser base para qualquer comunidade política.

Pode-se auferir da análise das obras daqueles que são considerados os precursores do positivismo no direito internacional (como Johan Moser e Georges de Martens) que alguns princípios caracterizam esta corrente teórica: a) os Estados são soberanos e iguais entre si; b) a sociedade internacional é sociedade interestatal; c) o direito internacional é direito interestatal que não se aplica aos indivíduos; d) relativamente às fontes, o direito

⁶¹ MILL, John Stuart. **Dissertations and Discussions**. Londres: Longmans, 1967.

internacional é direito derivado da vontade e do consentimento dos Estados soberanos; e) os Estados soberanos têm o poder de decidirem sozinhos seus papéis nas relações internacionais; f) a guerra é permitida na relação entre Estados soberanos⁶². No entanto, apesar de precursores desta corrente, não se pode dizer que “nem Moser nem Marteins eliminaram completamente das suas obras o direito natural aureolado da sua origem tomista e do prestígio intelectual de Grotius. O seu positivismo difere, assim, do positivismo moderno que lhe sucederá no século XIX e na época contemporânea e que será, agora, positivismo integral que rompe todos os elos do jusnaturalismo”⁶³.

Neste sentido, podemos observar que o período é marcado pela evolução e constante debate entre dois conceitos: (1) a influência da teoria da guerra justa na discussão da intervenção e (2) o início do pensamento positivista nas questões de direito internacional. Com a consolidação do positivismo no direito e na política internacional, o conceito de soberania passou a tomar corpo com bases fortemente realistas. Dessa forma, seu significado ganhou roupagem de justificativa para qualquer medida que os Estados quisessem adotar para atingir seus objetivos, como a guerra⁶⁴. Percebemos, portanto, que há o choque quando os interesses de um Estado dependem da ingerência e envolvimento nos assuntos internos de outro, confrontando assim conceitos de não-intervenção e soberania ao conceito realista de política de poder.

⁶² QUOC DINH, Nguyen; DAILLIER, Patrick; PELLET, Alain. **Direito internacional público**. Lisboa: Calouste Gulbenkian, 1999. p. 52.

⁶³ Ibidem. p.52.

⁶⁴ AREND, Anthony Clark; BECK, Robert J.. **International law and the use of force**. London: Routledge, 1993. p. 19.

1.2.2 A separação da ética moral do direito internacional.

Fernando Tesón⁶⁵ descreve a ascensão do princípio da não-intervenção também pelo campo da ética e não somente como resultado da separação da teologia do direito internacional. Isto ocorre devido a fetichização do Estado como entidade livre de moral, conforme aquele autor. A amoralidade do Estado, encorajada pelo positivismo, foi demonstrada em sua forma mais explícita por Hegel⁶⁶. Segundo Tesón a visão hegeliana indica que a intervenção estrangeira é sempre uma violação à autonomia do Estado, mesmo quando encampada por propósitos benignos. Isso se deve à separação que autores como Hegel e Wolff fazem entre o Estado independente e a moralidade da política doméstica⁶⁷, o que veio a acarretar no descolamento do juízo ético no direito internacional nos séculos XIX e XX.

A crítica que se faz à teoria de Tesón é que ao colocar a intervenção humanitária no campo da filosofia moral (não há confusão entre o Estado, que é racional, e a política doméstica que se executa dentro dele) ele assume dois pontos antagônicos entre si. O autor indica que no fim do século XIX a visão do Estado hegeliano exercia predominância na

⁶⁵ TESÓN, Fernando. **Humanitarian Intervention: an inquiry into law and morality**. New York: Transnational Publishers, 1997

⁶⁶ “O Estado é a atualidade da idéia ética. É a consciência ética (...) sabendo e pensando por si só. O Estado é absolutamente racional (...). Essa unidade substancial é um fim em si mesmo em que, a liberdade, vem como direito supremo”. HEGEL, G. W. F. **Hegel’s Philosophy of Right**. Oxford: Oxford University Press. 1967 in CHESTERMAN, p.21

⁶⁷ TESÓN. p. 58.

teoria do direito internacional⁶⁸, mas, ao mesmo tempo, relata que a teoria da intervenção humanitária (guerra em favor dos oprimidos) repercutia com aceitação considerável⁶⁹.

É inegável, como comenta Chesterman, que o antropomorfismo exerceu influência importante na teoria moderna de direito internacional (fenômeno que teve início com o Tratado de Westphalia onde o Estado se confundia com o Soberano, personificando o território como seu próprio corpo), porém, Tesón não considera que no século XIX a defesa da soberania dependeu muito mais da proibição do uso da força como doutrina do que na crença na amoralidade, ou liberdade moral do Estado. Ainda com Chesterman⁷⁰, “isso se torna mais evidente na doutrina da não-intervenção (diferentemente da não-interferência), que se preocupava mais com a integridade dos territórios do que na inviolabilidade moral dos Estados”.

Portanto, a discussão que Tesón traz acerca da separação entre a ação política doméstica e o Estado, impede logicamente que haja qualquer tipo de intervenção, mesmo que para fins humanitários. Uma vez que o Estado, como entidade amoral, se descola da identidade ou da responsabilidade de sua política interna, não há como outro Estado, ou seja, outra unidade autônoma que detém a mesma ausência de moralidade, intervir em benefício da população oprimida. Com o antropomorfismo que une o príncipe ou soberano aos atos do Estado – e este não é imbuído de coeficiente moral – todas as medidas tomadas daquele, em nome do Estado, detêm a mesma prerrogativa, e portanto não devem ser julgados por argumentos

⁶⁸ Ibidem . p. 59-60

⁶⁹ Ibidem. p. 177.

⁷⁰ CHESTERMAN, p. 22.

morais. Dessa forma, não há possibilidade de intervenção em favor dos oprimidos. Essa lógica que Tesón chama de “mito hegeliano” perde força como justificativa doutrinária para a não-intervenção quando a preservação do território nacional ganha maior relevância na defesa do Estado que sua inviolabilidade moral.

1.2.3 As mudanças políticas no fim do século XVIII e início do XIX.

O enunciado mais claro do princípio da não-intervenção vem da Constituição Jacobina de 1793⁷¹. Entretanto, seus princípios de não intervenção perderam o valor quando anos mais tarde o país se tornaria dependente das guerras napoleônicas para encontrar sua estabilidade. No calor da Revolução Francesa os poderes monárquicos europeus buscavam proteger o direito à intervenção em nome da manutenção da ordem e da paz. Com o cenário internacional desestabilizado pelos ventos revolucionários, a idéia de intervenção pareceu atraente para que o *status quo* europeu permanecesse inalterado.

Com a Quádrupla Aliança, formada por Grã-Bretanha, Áustria, Prússia e Rússia, os poderes vitoriosos afirmaram seu comprometimento com uma Europa estável e monárquica, concordando em manter as atividades revolucionárias sob controle. Com a mudança da Quádrupla Aliança para a chamada Pentarquia (a França foi adicionada ao grupo⁷²) as primeiras divergências quanto ao direito de intervenção apareceram. Os britânicos declararam ressalvas quanto aos esforços do grupo em conter as revoluções em

⁷¹ Artigo 118 – O povo francês se declara amigo e aliado natural dos povos livres; Artigo 119 – O povo francês não interfere no governo de outras nações, tampouco permite que outras nações interfiram no seu. **CF nationale, résolution du 13 avril 1793.**

⁷² A França foi admitida na Quádrupla Aliança no Congresso de Aux-la-Chapelle em 1818.

Nápoles, Grécia e Espanha. A França, logo após, também questionou as ações da aliança deixando o grupo relegado à Áustria, Prússia e Rússia. A Grã-Bretanha formalmente se dissociou da política de intervenção em 18 de janeiro de 1823 quando o ministro das relações exteriores George Canning relatou o ponto de vista do império britânico: “Nós refutamos a nós mesmos e negamos a outros o direito de exigir mudanças nas instituições internas de outros Estados livres, sob ameaça de retaliação em caso de não aceitação”. Tal teoria foi colocada em prática quando Canning se juntou aos EUA de James Monroe⁷³ em 1823 se opondo às forças espanholas na revolta de suas colônias na América do Sul.

Como lembra Chesterman, o conceito de intervenção ganhou seu significado como conhecemos hoje somente no século XIX, porém seu uso continuou impreciso: em alguns casos designava uma simples intercessão diplomática ou mera expressão de opinião. Em outros, significou “interferência ditatorial” nos assuntos de outros Estados⁷⁴. A intervenção só teve seu conceito ligado ao uso da força no último quarto do século XIX, quando o tema começou a ser justificado pelo direito internacional⁷⁵, como veremos adiante. O termo intervenção humanitária foi primeiramente usado por William Edward Hall⁷⁶ em 1880, apesar de termos similares já terem sido empregados anteriormente. A discussão da legitimidade da intervenção humanitária dentro do direito internacional ocorreu de fato em

⁷³ A doutrina Monroe consiste em uma sofisticada forma de não-intervenção. Ela nega qualquer direito por parte dos EUA em interferir no relacionamento entre as colônias existentes na América e suas metrópoles, porém se opõe veementemente a qualquer tentativa de ampliação desse sistema ou qualquer ação que tenha como objetivo a opressão dessas colônias. MONROE, James. **Annual Message**. 2 de dezembro de 1823.

⁷⁴ CHESTERMAN. p. 23.

⁷⁵ Commonwealth Office. **Is intervention ever justified?** Foreign Policy Document N° 148, 1984.

⁷⁶ HALL, William Edward. **International law**. Oxford: Clarendon Press, 1880.

1836 no debate sobre a interferência das potências cristãs da Europa em favor dos insurgentes na Grécia contra o Império Otomano.

Hall⁷⁷, conhecido por suas obras de incentivo ao positivismo no direito internacional, trata as intervenções humanitárias simplesmente como questão moral, “intervenções para a restrição do mal”. Argumenta que a opressão tirânica de governos contra seus súditos, incluindo perseguições religiosas, massacres ou guerra civil nada tem a ver com a relação entre Estados. Segundo o autor, não se deve confundir o clamor da opinião pública (que invocando o julgamento moral é sempre a favor da intervenção) com os requisitos legais que regem essa relação. Hall ainda critica os defensores da intervenção para pôr fim a massacres e crimes contra as populações, lembrando que na falta de consenso entre os Estados, não há lei internacional que permita tal ação. Se não há nenhuma base legal que justifique a intervenção humanitária não cabe aos Estados se valerem de princípios morais para tomar essa ação como legítima. Somente os acordos internacionais, entre Estados, podem reconhecer esses princípios como lei.

O autor defende que o direito internacional tem como fonte precípua e exclusiva a junção de Estados soberanos em acordos entre si. Assim como as legislações internas dos países são o critério para a instrução do julgamento do caso prático, formando a lei, os acordos entre Estados devem ser o critério para o direito internacional. Não há espaço para a insegurança jurídica do direito natural, só vale, portanto, o direito positivo.

⁷⁷ HALL, William Edward. **A treatise on international law**. Oxford: Oxford university Press, 1909. p. 284, 287-288.

1.3 O século XIX: teoria e prática das Intervenções Humanitárias.

1.3.1 Cenário Internacional.

O tratamento dado ao tema das intervenções humanitárias no decorrer do século XIX até a criação da Carta das Nações Unidas é muito bem exemplificado com alguns acontecimentos que marcaram o período.

Não há evidência que comprove a existência de um direito à intervenção por motivos humanitários nas práticas do direito internacional nesse período. De fato, com o fortalecimento do positivismo jurídico no direito internacional, notadamente marcado pela permissão do uso da guerra na relação entre os Estados soberanos, uma intensificação de conflitos pode ser apontada. Não podemos indicar, no entanto, que a consolidação do positivismo no direito internacional seja o único responsável pelo aumento dos conflitos. Nesse período, em que as razões de Estado (*raison d'Etat*), conforme cunhadas anteriormente por Richelieu, foram paulatinamente sendo substituídas pelas práticas da *realpolitik* alemã, a lógica belicista pode ser resumida na definição contemporânea de Kissinger: “as relações entre os Estados determinam-se pelo poder bruto e (...) os poderosos prevalecerão”.⁷⁸

Nesse período de transição, onde a visão realista das relações de poder exerce forte influência, apesar do surgimento de movimentos contrários que pretenderam por fim à

⁷⁸ KISSINGER, Henry. **Diplomacy**. New York: Touchstone, 1994. p. 83.

desordem e ao caos trazidos pelos conflitos – através de obras como as de Abade de Saint-Pierre⁷⁹ e Immanuel Kant⁸⁰ -, a guerra era vista como normalidade. Nas palavras do teórico da guerra Carl von Clausewitz: “a guerra não é somente um ato político, mas um verdadeiro instrumento político, uma continuação das relações políticas, uma realização destas por outros meios”.⁸¹ A lógica da guerra como instrumento da política serviu para colocar em pauta a necessidade de se pensar um sistema internacional de segurança coletivo⁸². Entretanto, o equilíbrio de poder entre as potências da época foi o que garantiu esse período de relativa paz. Segundo Kissinger, o sucesso do equilíbrio de poder europeu se deveu a um senso de justiça comum, que funcionava como refreador da vontade do uso da força⁸³.

Hans Morgenthau, um dos pais do realismo moderno, analisa que mesmo com as tentativas de criação de um mecanismo que assegurasse a paz e pudesse conter a vontade belicista das potências por intermédio de reuniões entre os grandes, nada deteve a fúria de novos conflitos. O teórico lembra que “cada uma das três guerras mundiais do último século e meio foi seguida de uma tentativa de estabelecer-se um governo internacional. O fracasso completo em manter-se uma ordem e paz internacional produziu um esforço global

⁷⁹ SAINT-PIERRE, Abbé de. **Projeto para tornar perpétua a paz na Europa**. Brasília: UnB/IPRI, 2003.

⁸⁰ KANT, Immanuel. **Para a paz perpétua: um esboço filosófico**. In GUINSBURG, j. (ORG.). **A Paz Perpétua: um projeto para hoje**. São Paulo: Perspectiva, 2004.

⁸¹ CLAUSEWITZ, Carl von. **Da Guerra**. São Paulo: Martins Fontes, 2003. p. 27.

⁸² Após a derrota de Napoleão e o fim das guerras de expansão dos ideais revolucionários franceses, Áustria, Prússia, França, Rússia e Grã-Bretanha se reuniram em Viena para lançar base do que seria um sistema de segurança coletivo que pudesse assegurar a paz na Europa. Os tratados do Congresso de Viena de 1814-1815 se propunham a estabelecer um sistema de congressos regulares com o objetivo de discutir as ameaças mais sérias à paz e à segurança na Europa.

⁸³“A ordem internacional que não se considere justa será, mais cedo ou mais tarde, desafiada”.Kissinger. **Diplomacy**. p. 79.

no sentido de torná-las mais seguras. A Santa aliança seguiu-se às Guerras Napoleônicas; a Liga das Nações, à Primeira Guerra Mundial; e as Nações Unidas, à Segunda Guerra Mundial”.⁸⁴

Como vimos anteriormente (item 2.3), o arranjo conhecido como concerto europeu culminou por esfacelar-se devido à divergências entre as potências, e o governo europeu acabou nunca se formando de fato. Seu fim pode ser traçado com a eclosão da guerra da Criméia (1853-1856) em que de um lado estavam Grã-Bretanha, França, Piemonte-Sardenha e o Império Turco-Otomano e de outro Prússia e Rússia, que queria ampliar sua influência nos Bálcãs.

Uma nova tentativa de união entre os Estados europeus viria somente com a Liga das Nações após a Primeira Guerra Mundial. Apesar da tentativa frustrada de se consolidar um sistema que unisse as potências européias, após a Guerra da Criméia a paz reinou no continente. Como lembra Hobsbawn, não houve conflito armado na Europa em que um exército cruzasse a fronteira de outro país entre 1871 e 1914⁸⁵.

No que diz respeito às intervenções humanitárias, poucos são os casos que podem ser retratados como tal nesse período. Entre o século XIX e a criação da Liga das Nações muitos foram os conflitos que sofreram alguma forma de intervenção, porém as razões humanitárias que caracterizam esse tipo específico de ação pouco apareceram.

⁸⁴ MORGENTHAU, Hans. **A política entre as nações**. Brasília: IPRI/UnB, 2003. p. 833.

⁸⁵ HOBBSAWN, Eric. **A era dos extremos**. São Paulo: Cia das Letras, 1995.

Como lembra Chesterman, existiram interferências não coercitivas muitas vezes confundidas com intervenções humanitárias por muitos autores⁸⁶, como os esforços feitos pelas potências europeias em proteger populações cristãs dentro do Império Turco-Otomano. Podemos exemplificar esse tipo de situação com a revolta causada pelo mau trato da população cristã na ilha de Creta pelo governo turco, em 1866. No caso, não houve intervenção militar e a situação foi resolvida com a ação diplomática que resultou em tratado assinado pela Turquia e as potências garantindo a mudança de comportamento do governo turco para com os cristãos além do pagamento de uma compensação pelos danos causados.

Existem ainda, os casos das intervenções justificadas como humanitárias, mas que carregavam em suas razões argumentos mais voltados para o benefício dos Estados interventores do que a própria salvaguarda dos que estavam sendo protegidos. Em 1877 a Rússia declarou guerra à corte otomana alegando ostensivamente a proteção das populações cristãs na Bósnia, Herzegovina e Bulgária⁸⁷ por tratamento desumano, ação essa apoiada por Áustria, Prússia, França e Itália. Entretanto, como apontado por muitos autores e por autoridades britânicas na época, a Rússia estava motivada por seu desejo de adquirir novos territórios nos Bálcãs, além de haver assinado com Áustria um acordo secreto para atingir esses fins após a resolução do conflito⁸⁸. No mais, apesar de baseado no argumento de laços religiosos entre o povo russo e os que sofriam com o governo turco e humanitarismo, a

⁸⁶ CHESTERMAN. **Just war or just peace?** p. 25.

⁸⁷ Interessante notar que no fim do século XX a mesma região seria palco de conflitos que ensejaram outras intervenções.

⁸⁸ MOORE. John B. **A digest of international law.** Washington, DC: Government Printing Office, 1906. In CHESTERMAN, **Just war or just peace?** p. 27.

Rússia objetivava os estreitos e Constantinopla, dando ação ao plano secular de expansão do Império Russo.

Apesar dos exemplos anteriores, três conflitos em especial merecem a classificação de intervenções humanitárias genuínas, segundo a maioria dos autores. Trata-se da intervenção conjunta de Grã-Bretanha, França e Rússia em favor de insurgentes gregos em 1827, a ocupação francesa na Síria em 1860 e a intervenção americana em Cuba durante a guerra contra a Espanha em 1898.

1.3.2 Intervenções humanitárias no século XIX.

O maior exemplo de intervenção humanitária no século XIX dado pela maioria dos autores⁸⁹, sem dúvida, é o caso da intervenção conjunta de Grã-Bretanha, França e Rússia em favor de insurgentes gregos contra o Império Turco-Otomano em 1827.

A repressão turca contra a revolução de independência grega em 1820 causou grandes danos à população daquele país. Estima-se que entre o início das insurgências e a chegada das forças intervencionistas que colocaram fim ao conflito, atos de genocídio e limpeza étnica tenham sido cometidos contra a população grega, motivo principal da intervenção. Os modos “pouco civilizados”, como descreve Chesterman, que a guerra vinha se valendo trouxe a atenção da opinião pública, que clamou pela ação da comunidade internacional.

⁸⁹ Simon Chesterman, Fernando Tesón, John Moore, Ellery Stowell, entre outros.

Em 6 de julho de 1827, em Londres, as três potências assinaram um tratado entre si tomando a posição de interventores no conflito greco-turco sob as motivações: (a) conter a anarquia provocada pela desordem do conflito, impedindo o comércio entre os Estados europeus e dando margem à pirataria, e, mais importante, (b) Grã-Bretanha e França receberam dos gregos um apelo para a interposição de mediação do conflito com a corte otomana e, em conjunto com o Império Russo, deveriam pôr fim ao derramamento de sangue e prevenir o acontecimento de mal ainda maior. Em primeiro momento, o tratado foi oferecido como uma proposta de mediação para que a transação de governos objetivando a autonomia grega fosse pacífica. A idéia era oferecer ajuda diplomática em troca de relacionamento comercial. No entanto, nenhuma das partes beligerantes obedeceu ao armistício. Desse modo, fez-se valer uma cláusula do tratado que se manteve secreta por quase uma semana antes que a intervenção militar de fato ocorresse, que permitia às três potências fazer valer seu poder através da força.

O tratado foi rejeitado pelo governo otomano e um bloqueio foi imposto em 31 de agosto de 1827. Do bloqueio seguiu-se a batalha de Navarino, em 20 de outubro do mesmo ano, que impôs aos turcos uma derrota que mudaria o curso dos acontecimentos, culminando na aceitação dos termos do tratado de Londres por uma declaração assinada em 9 de setembro de 1829.

Alguns autores, como Ian Brownlie⁹⁰, não consideram essa intervenção como sendo legitimamente humanitária, uma vez que os governos da época não detinham argumentos

⁹⁰ BROWNLIE, Ian. **Humanitarian Intervention**. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1974.

jurídicos que justificassem tal medida. Além disso, alega que inúmeros juristas e historiadores ressaltam diversos motivos de ordem política e econômica para justificar a intervenção. Contudo, o ponto consensual entre os analistas é de que o motivo principal da intervenção se deveu à prevenção da limpeza étnica na Moréia, como circulavam notícias por toda a Europa. Porém, como lembra, Brownlie, não havia qualquer tipo de norma internacional, positiva ou costumeira, que permitisse a intervenção por motivo de genocídio ou limpeza étnica. Apesar disso, o abuso de poder do governo turco-otomano sobre seus súditos causou tamanho choque na opinião pública européia que a maioria dos periódicos já reconheciam um direito à intervenção para fins humanitários no fim do século XIX.

Outro fator que é discutível nesse caso prático é o envolvimento da Rússia nas intenções humanitárias da intervenção. Enquanto Grã-Bretanha e França envolveram-se por motivos que, se analisados no todo, se observa motivação humanitária maior que os ganhos políticos e econômicos colaterais da ação, a Rússia escancaradamente utilizou-se do evento para declarar guerra aos turcos. Nesse caso a intervenção serviu de catalisador para as pretensões russas de chegar aos estreitos e controlar Constantinopla.

Outro caso que merece citação ao analisarmos os acontecimentos do século XIX que puderam receber o título de intervenções humanitárias aconteceu na Síria entre 1860 e 1861. O conflito entre cristãos maronitas e druzos e muçulmanos resultou na morte de milhares de cristãos, todos súditos do governo turco-otomano.

Em 31 de julho de 1860, embaixadores de Áustria, Grã-Bretanha, França, Prússia e Rússia encontraram-se com representantes do governo turco para a assinatura de um

protocolo⁹¹ em Paris, que acabou adotado em convenção⁹² assinada em 5 de setembro do mesmo ano. Sob os termos da convenção estavam a obrigação do sultão de conter as atrocidades cometidas contra sua população além de permitir o envio de doze mil tropas à Síria para “contribuir com o restabelecimento da tranquilidade”.⁹³

Apesar da ação francesa ter um mandato de seis meses, a intervenção durou de agosto de 1860 a 5 de junho de 1861, com tropas ocupando partes da Síria e navios de guerra patrulhando a costa do país. Na verdade, as tropas francesas encontraram a região já pacificada pela autoridade otomana quando chegaram, mas mantiveram sua posição de asseguradores da paz até o fim do mandato.

As críticas que desautorizam o caráter de intervenção humanitária dessa ação se baseiam no fato de não ter havido conflito de fato e que as intenções das potências recaíam mais na vontade de subjugar o Império Turco-Otomano, já em decadência, do que salvar os cristãos em perigo no monte Líbano e Damasco. Além disso, questionam a caracterização da ação como humanitária uma vez que houve consentimento por parte do sultão turco em receber as tropas internacionais. Contudo, ao analisarmos as circunstâncias dos acontecimentos percebemos que: (a) as forças francesas ocuparam o território sírio por força de mandato concedido por um tratado internacional que estabeleceu a data da intervenção e a data de sua saída, que foi obedecido; (b) o protocolo assinado na

⁹¹ Protocolo das Conferências entre Grã-Bretanha, França, Áustria, Rússia, Prússia e Turquia relativo à pacificação da Síria, assinado em Paris em 3 de agosto de 1860.

⁹² Convenção entre Grã-Bretanha, França, Áustria, Rússia, Prússia e Turquia relativo à pacificação da Síria, assinado em Paris em 5 de setembro de 1860.

⁹³ *Ibidem*, artigo 1.

conferência de agosto de 1860 declarava expressamente que as potências “não buscavam vantagem territorial, influência exclusiva ou concessões sob o pretexto de ocupação⁹⁴”. Assim, parece-nos que há legitimidade nos acordos firmados e cumpridos antes e depois da intervenção, fato que evidencia veracidade ao humanitarismo da ação.

O terceiro e último caso que usaremos para exemplificar a existência de intervenções humanitárias no século XIX, acompanhando a maioria da doutrina, é a interferência dos Estados Unidos no conflito entre Cuba e Espanha em 1898. Tal acontecimento se torna importante por ser a primeira intervenção unilateral do Século XIX. Apesar da motivação não ser inteiramente humanitária, como credita Stowell⁹⁵, é exemplo de intervenção unilateral. De qualquer maneira coloca pela primeira vez os EUA como interventor, não somente para cumprir as declarações do Presidente James Monroe e da doutrina que ganhou seu nome, mas também para deter as atrocidades cometidas pelos espanhóis na tentativa de conter a rebelião local.

Os dados históricos demonstram que os espanhóis usaram campos de concentração para tentar identificar os revolucionários, causando mais de duzentas mil mortes. As operações espanholas contra os rebeldes cubanos começaram em 1895. Seu tom violento e exagerado logo chegou aos noticiários americanos, causando grande indignação da opinião pública. É fato que o governo americano tinha diversas razões para intervir. Além das razões humanitárias, uma carta pouco diplomática do então ministro espanhol Enrique Dupuy

⁹⁴ Protocolo das Conferências entre Grã-Bretanha, França, Áustria, Rússia, Prússia e Turquia relativo à pacificação da Síria, assinado em Paris em 3 de agosto de 1860. § 2º

⁹⁵ STOWELL, Ellery. **Intervention in International Law**. Washington: John Byrne & Co, 1921. p. 481.

Lôme endereçada ao governo dos Estados Unidos havia vazado à imprensa, gerando mais antipatia popular à causa espanhola e mais pressão para que o governo estadunidense fizesse algo. O ponto culminante foi o afundamento do encouraçado Maine, pertencente à marinha norte-americano por uma mina de um submarino espanhol.

Muitos autores⁹⁶ consideram a intervenção americana como mais uma ação de interesse de um Estado que, alegando razões humanitárias, objetiva outras conquistas. De fato, muitas outras classificações foram dadas a esse episódio, mas é inegável que o caráter humanitário pôde ser auferido. O próprio presidente dos Estados Unidos William Mckinley definiu quatro razões para a ação contra os espanhóis: (a) “a causa do humanitarismo”; (b) a proteção de cidadãos americanos e de suas propriedades em Cuba; (c) a proteção de interesses comerciais americanos; e (d) legítima defesa. Em defesa do caráter humanitário da questão está o fato de que após a independência cubana e a total perda da autoridade espanhola na ilha, os EUA renunciaram a qualquer intenção de exercer controle militar sobre o país que fosse além da pacificação do conflito.

Como citado, muitos autores consideram a intervenção em Cuba de 1898 como atos de interesse de Estado ou dão outra classificação para o feito como intervenção em defesa de nacionais ou suas propriedades, legítima defesa ou mesmo “interrupção do mal uso da propriedade”, como alegado na declaração instituidora da intervenção pelo Congresso Americano. Michael Walzer define a intervenção como sendo “um exemplo da

⁹⁶ Ian Brownlie, Jean-Pierre Fonteyne e Theodore Woolsey, por exemplo.

benevolência do imperialismo, dados os tempos de pirataria”, mas nunca um exemplo de intervenção humanitária.

1.4 O século XX: múltiplas correntes até a Liga das Nações.

Com a chegada do século XX, o concerto europeu erodindo e os Estados Unidos ganhando força como contraponto às potências tradicionais da Europa, a questão das intervenções humanitárias continuou incerta. Como lembra Brownlie, a doutrina continuava extremamente vaga e com interpretações distintas⁹⁷.

Apesar das divergências, a maioria dos autores concorda que havia um certo consenso no fato de que a possibilidade de intervenção para fins humanitários se consagrava como “direito” dentro das práticas internacionais no começo do século XX. A grande discussão, no entanto, aconteceu em torno da possibilidade dessa intervenção ser feita de maneira unilateral. Além disso, muitos autores discutiram o fato de as intervenções humanitárias estarem dentro do escopo do direito internacional ou não. Enquanto alguns acreditavam que sim, e as IHS seguiriam como “direito costumeiro” nas práticas internacionais, outros alegavam que não se tratava de discussão normativa, mas sim assunto acima das leis internacionais, uma questão de “alta política”⁹⁸. Outro consenso a se destacar, é o fato de que no caso de exceção ao princípio da não-intervenção, a intervenção necessariamente

⁹⁷ BROWNLIE. **Humanitarian Intervention**. p. 338.

⁹⁸ “[a] intervenção é mais uma questão política do que jurídica. Esta acima e além do domínio do direito e, quando sabiamente e equilibradamente manuseada por aqueles que tem poder para dá-la efeito, pode ser a mais alta política de justiça e humanidade”. HARCOURT, Sir William. **Letters by Historicus on some questions of international law**. Londres: Macmillan, 1963.

deveria ser feita de maneira coletiva e nunca unilateralmente, sob o risco de termos um Estado arrogando-se no direito de atuar sem a chancela dos demais.

Dentro da corrente de teóricos que acreditava na existência de um direito de intervir, novamente são resgatadas as distinções de Grotius: a intervenção como medida policial e a intervenção em favor dos oprimidos.

1.4.1 O retorno à Grotius

A intervenção humanitária como medida policial

Mais uma vez a questão do controle internacional exercido por um Estado sobre o outro volta à discussão para legitimar intervenções humanitárias naquele Estado que viola os “direitos da humanidade”, como comenta Rougier⁹⁹. Esta corrente, muito próxima da teoria de Grotius da guerra como punição, permitiu que muitos governos apoiassem suas ambições expansionistas na justificativa de fazer o bem para a humanidade, como demonstra o discurso de Theodore Roosevelt:

“Injustiça crônica, ou a impotência que resulta na perda geral das amarras da sociedade civilizada, pode, na América, como em qualquer outro lugar, requerer em último caso, a intervenção de alguma nação civilizada. E, no hemisfério ocidental, a fidelidade dos Estados Unidos à doutrina Monroe pode forçar os Estados Unidos,

⁹⁹ ROUGIER, Antoine. **La Théorie de l'intervention d'humanité**. In CHESTERMAN. p. 36

apesar de relutante, em flagrantes casos dessa injustiça ou impotência, a exercer esse poder internacional de polícia¹⁰⁰”.

Essa corrente doutrinária, no entanto, foi fortemente refutada pelos positivistas da época por dar brechas muito grandes a eventuais abusos.

A intervenção humanitária em favor dos oprimidos

Outra corrente favorável à intervenção humanitária no começo do século XX defendia que havia legalidade nas intervenções com esse caráter para a defesa dos direitos individuais de cidadãos de outros Estados que estariam sofrendo abusos de seus governos. A justificativa para esse tipo de intervenção se dividia em três visões.

A primeira se assemelha com a antiga visão de Grotius de “guerra em nome dos oprimidos”. Porém, a diferença dessa versão moderna eliminou a generalidade da norma grociana - que dava margem aos abusos de poder, apontados pelos positivistas – acrescentando que um Estado só seria autorizado a intervir para assegurar o respeito aos direitos individuais e o direito internacional, em conflitos internos em que se constitui “perigo generalizado”.¹⁰¹

¹⁰⁰ ROOSEVELT, Theodore. **Annual Message to the Congress**. 6 de dezembro de 1904.

¹⁰¹ O “perigo generalizado” nessa visão de justificativa das intervenções não se coloca como risco à ordem internacional, tampouco a estabilidade do sistema de Estados. Nessa modalidade, o perigo se refere ao equilíbrio interno do Estado que sofre a intervenção. Intervenções que são justificadas pela manutenção da ordem internacional serão demonstradas em seguida. BLUNTSCHLI, Johan Caspar. **Lê droit international codifié**. Paris: Librairie de Guillaumin, 1870. In CHESTERMAN. p. 37.

Outra razão dada para justificar a intervenção em favor dos oprimidos se assemelha a linha de Vattel¹⁰², onde um Estado ganha o direito de intervir com fins humanitários quando há uma guerra civil ou um conflito entre rebeldes e soberanos em um determinado país, quebrando a linha política que une essas duas classes no equilíbrio interno dentro daquele Estado. A intervenção, nesse caso, se dá para conter a “efusão de sangue derramado”, como expressado nos tratados que permitiram a intervenção na Grécia em 1827 e na Síria em 1860¹⁰³. Além disso, essa corrente acredita que as intervenções humanitárias para a contenção da violência em conflitos internos previnem um “perigo generalizado¹⁰⁴”, uma “inquietude prolongada” e a “ordem pública”.¹⁰⁵

A terceira corrente identificada com a defesa da intervenção em nome dos oprimidos é aquela que só justifica a intervenção se há perigo particular a uma etnia, como em conflitos ocorridos em Ruanda em 1994 e na Sérvia em 1996.

1.4.2 A proibição das intervenções humanitárias

Apesar das correntes favoráveis às intervenções humanitárias, no começo do século XX as teorias contrárias às intervenções também prosperaram. Ainda que demonstrasse menos

¹⁰² Ver item 2.1 deste trabalho.

¹⁰³ Ver item 3.2 deste trabalho.

¹⁰⁴ Essa definição, apesar de similar ao “perigo generalizado” como explicado na nota nº 75, constitui perigo para a ordem e equilíbrio do sistema de Estados, à ordem internacional.

¹⁰⁵ BLUNTSCHLI, § 478.

força, como aponta Smith¹⁰⁶, a teoria consagrada por Thomas Hobbes de que os súditos não teriam direito de revolta contra seu soberano mesmo em casos de abuso aos direitos individuais, ainda recebia atenção. Com argumentos mais fortes que esse, a intervenção humanitária sofria restrições baseada no argumento de que seja qual for a intervenção, não importando a razão moral que a solicite, ela fatalmente se chocará com o princípio da soberania, fundamental para a ordem e equilíbrio do sistema de Estados.

Munidos dos mesmos receios que Vattel, um grande número de teóricos negavam o direito à intervenção alegando o risco de possíveis abusos que essas ações poderiam proporcionar por parte dos Estados interventores. Nessa época, como lembra Walker¹⁰⁷, razões utilitaristas foram clamadas para contrapor os argumentos morais em favor do direito à intervenção humanitária, alegando o perigo na prática de abuso desse direito:

“Os benefícios ocasionais das intervenções [humanitárias] seriam suplantados pelo perigo de abusos. Em teoria, é lamentável que o direito internacional deva proibir a supressão de violência, mas, na prática, o número de Don Quixotes disponíveis é considerável, e pensadores das mais diferentes escolas estão satisfeitos com a distinção entre padrões morais aplicáveis respectivamente aos indivíduos e às comunidades”.

¹⁰⁶ SMITH, F. E. **International Law**. Londres: J. M. Dent, 1911.

¹⁰⁷ WALKER, Thomas. **The science of international law**. Londres: Clay and Sons, 1893. In WHEELER, Nicholas. **Saving Strangers**. Oxford: Oxford University Press, 2000.

Teóricos adeptos dessa corrente afirmavam que o interesse geral no humanitarismo deveria ser defendido como motivo acessório, porém como “justificativa substantiva e solitária¹⁰⁸” não poderia ser aceita no direito internacional, uma vez que ela é “manifestamente aberta à possibilidade de abusos, tendendo à violação e destruição dos princípios vitais desse sistema de jurisprudência”.¹⁰⁹

1.4.3 Intervenção humanitária como norma do direito internacional na virada do século.

O começo do século XX mostrou, segundo seus comentadores, que a maioria dos pensadores das intervenções humanitárias a classificavam como algo fora do âmbito do direito internacional, que se colocaria no campo da política e não do direito¹¹⁰.

Autores como Stowel¹¹¹ consideravam as intervenções humanitárias como sendo uma violação da lei, porém uma violação escusável dependendo de sua justificativa, uma exceção. Hall¹¹², por sua vez, concorda com Stowel quando define as IHS como sendo situações em que há “considerações de sentimento para a exclusão da lei”¹¹³. No entanto,

¹⁰⁸ CHESTERMAN, p. 39

¹⁰⁹ *ibidem*

¹¹⁰ Tanto Chesterman como Chatterjee citam diversos autores: POMEROY, John. **Lecture on international law in time of peace**. Cambridge, MA: Riverside Press, 1886.; LAWRENCE, T. **Principles of international law**. Londres: Macmillan, 1895.; HERSHEY, Amos. **The Calvo and Drago Doctrines**. Londres: Otfried nippold, 1923.; entre outros.

¹¹¹ STOWEL, ver nota nº 69.

¹¹² HALL, ver nota nº 50.

¹¹³ HALL, p. 265.

apesar da idéia das IHs não pertencerem à discussão jurídica, a maioria dos autores defende que não há legalidade na autorização de intervenção que não seja parte de um consenso de “todo corpo de Estados civilizados”. Vemos aí que há clara confusão entre moralidade e direito. Apesar de não ser considerada parte das normas do direito internacional, há de se considerar a legalidade da intervenção quando autorizada pela coletividade de Estados. Além da confusão entre moralidade e direito, percebe-se uma tendência a responsabilizar a coletividade de Estados pela autorização ou execução das intervenções humanitárias. Como aponta Chesterman¹¹⁴, essa confusão levou autores a acolherem razões humanitárias como justificativas jurídicas para muitas intervenções.

O começo do século XX também foi marcado pela influência da opinião pública nas ações dos Estados. Como aponta Lassa Oppenheim¹¹⁵, de fato não havia norma jurídica do direito internacional que admitisse as intervenções humanitárias no começo do século passado, entretanto, a opinião pública e a atitude das potências da época demonstram o pensamento favorável (apesar de seletivo) a tais intervenções. Oppenheim conclui que tal direito de fato não era reconhecido pelo sistema jurídico internacional da época, porém acreditava que em algum momento do futuro isso aconteceria, ressalvando que, quando ocorresse, certamente o seria como ação coletiva¹¹⁶:

“Muitos juristas mantêm que a intervenção é algo admissível, ou até mesmo detém uma base jurídica se exercida no interesse da humanidade e no propósito de impedir

¹¹⁴ CHESTERMAN, p. 40.

¹¹⁵ OPPENHEIM, Lassa. **International Law**. Nova York: Longmans, 1903.

¹¹⁶ Ibidem, p. 186-187. (grifo nosso).

perseguições religiosas e crueldades em tempo de paz e de guerra. Que as potências a exerceram no passado, sob esses termos, não há dúvidas. A Grã-Bretanha, França e Rússia intervieram em 1827 no conflito entre a Turquia e a Grécia revolucionária, motivadas pela opinião pública que ficou horrorizada com as crueldades cometidas no conflito. Muitas foram as intervenções para impedir a perseguição de cristãos na Turquia. No entanto, é questionável a existência de uma regra que permitia essas intervenções. Por outro lado, não se pode negar que a opinião pública e a vontade das potências estavam a favor das mesmas. Pode-se dizer que, algum dia, **o direito internacional irá reconhecer a admissibilidade de uma norma a favor da intervenção nos interesses da humanidade exercida na forma de intervenção coletiva pelas potências¹¹⁷**.”.

A mesma posição pode ser encontrada em Fiore¹¹⁸, que proibia a intervenção unilateral, mas sustentava que a intervenção coletiva era uma obrigação dos Estados nos casos de restabelecimento da autoridade da lei quando um ou mais Estados a violassem contra seus súditos. Hershey é outro autor que concorda com a idéia da possibilidade de intervenção, desde que coletiva. Ele defende que a não-intervenção é princípio fundamental do direito internacional, porém flexibiliza a rigidez da norma alegando que o corpo legal que rege esse direito deve se valer tanto dos princípios como da prática (ação dos Estados através do tempo). Ainda reconhece que “interferências forçadas nos assuntos internos de outro Estado foram justificadas com humanitarismo em casos extremos como a Grécia,

¹¹⁷ Grifo nosso.

¹¹⁸ FIORE, Pasquale. **International law codified and its legal sanction**. Nova York: Baker Voorhis & Co, 1918.

Bulgária e Cuba, onde grande mal estava sendo cometido, grandes crimes sendo perpetuados ou onde havia o perigo de extermínio étnico. Para evitar o risco do abuso [ao direito / obrigação de intervir para fins humanitários], é recomendável que qualquer intervenção deva ser de caráter coletivo, e se unilateral, o Estado interventor deve agir sob mandato da coletividade¹¹⁹”.

Fica claro, portanto, que o fim do século XIX e início do século XX foram marcados pela falta de consenso em torno de uma teoria para as intervenções humanitárias. Chesterman justifica essa ausência devido ao que ele chama de “paradigma positivista”, corrente predominante no direito internacional da época que limitava a legitimidade de tais ações, conforme discutido anteriormente¹²⁰. Dessa forma, aqueles que reconheciam a existência da legitimidade das intervenções humanitárias fora do campo do direito internacional não poderiam justificar o ato somente como norma criada pela conduta do Estados (norma prática – *common law* – do direito internacional). Da mesma maneira, dentro do universo do positivismo jurídico que proibia a intervenção, não fazia diferença prática a discussão quanto à legitimidade da intervenção unilateral ou coletiva¹²¹.

¹¹⁹ HERSHEY, P. 148.

¹²⁰ Ver ítem 2.1

¹²¹ No entanto, percebemos através do estudo dos casos das intervenções chamadas humanitárias do século XIX – a grande maioria de potências europeias contra o Império Turco-Otomano -, que todas foram realizadas coletivamente pelo chamado concerto europeu. Quando as ações não eram coletivas, ao menos o mandato que dava poderes ao Estado interventor era outorgado pela coletividade. Isso se comprova com a observação de Oppenheim que lembra que quando a Rússia, de maneira unilateral, proclamou seu direito de intervir em favor dos cristãos perseguidos pelo soberano turco em 1853, foi provocada a Guerra da Criméia, na qual a Grã-Bretanha e França se posicionaram ao lado do sultão em defesa da independência e soberania dos turcos.

1.4.4 A Liga das Nações.

Apesar do começo do século XX não ter sido marcado por exemplos de intervenção humanitária, o mundo sofreu com a maior demonstração de violência até então já presenciada. A Grande Guerra, ou I Guerra Mundial trouxe à sociedade internacional o conceito de guerra total¹²². Segundo Morgenthau, “a guerra, em nossa época, se tornou total sob quatro aspectos distintos, com respeito: (1) à parcela da população completamente identificada, em suas emoções e convicções, com as guerras de seu país; (2) ao segmento da população que participa da guerra; (3) ao contingente da população afetada pela guerra; e (4) aos objetivos perseguidos pela guerra”.¹²³

A I Guerra Mundial demonstrou ao mundo o avanço da ciência do último século em sua face mais destrutiva. O poder de destruição das novas armas como tanques, blindados, bombas químicas e biológicas, metralhadoras e até mesmo o início da guerra aérea e bombardeios causaram grande comoção. A Europa, como lembra Hobsbawn, não enfrentava conflitos dentro de seu território desde 1871.

Finalizado o conflito, o primeiro de mobilização mundial, era consenso a necessidade da busca pela paz. A proporção de destruição que atingiu a Europa, somado ao crescimento da influência dos Estados Unidos na política mundial trouxe a discussão da

¹²² HOBBSAWN, Eric. **A era dos extremos: o breve século XX 1914-1991**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995. p. 29.

¹²³ MORGENTHAU, Hans. **A política entre as nações**. P. 679

criação de uma entidade internacional que pudesse assegurá-la. Foi criada, então, a Liga das Nações ou Sociedade das Nações¹²⁴.

A Liga das Nações teve grande influência do presidente americano Woodrow Wilson em sua criação¹²⁵. A Europa, arrasada pelas conseqüências da guerra, acabou por aceitar as idéias vindas dos Estados Unidos. A política internacional européia conduzida até então pelo esquadro da *realpolitik* – considerada imoral pelos americanos –, adotou os fundamentos estadunidenses para a ordem internacional: democracia, segurança coletiva e autodeterminação¹²⁶. Comentadores do período consideram que a Liga das Nações marcou a passagem das teorias racionalistas do século XIX para o século XX, destacando-se o utilitarismo¹²⁷.

Edward Carr foi um dos maiores críticos do utilitarismo que levou à criação da Liga das Nações. Dizia que a utopia racionalista usada na criação do organismo internacional já havia sido questionada no século XIX e que “a mais importante dentre todas as instituições

¹²⁴ O nome da entidade criada em 1919 tem duas origens. A primeira derivada do inglês, *League of Nations*, e outra do francês, *Société des Nations*. Neste trabalho utilizaremos o termo Liga das Nações para designar a instituição.

¹²⁵ CERVO, Amado Luiz. A instabilidade internacional. In SARAIVA, José Flávio Sombra (org.). **Relações Internacionais**: dois séculos de história. Brasília IPRI, 2001.

¹²⁶ KISSINGER, Henry. **Diplomacy**, p. 221.

¹²⁷ O pensador que mais influenciou o utilitarismo do começo do século XX foi Jeremy Bentham. Sua teoria se baseia na crença do poder da opinião pública – a opinião pública está sempre certa e sempre irá prevalecer - e na harmonia de interesses – o interesse mais elevado do indivíduo coincide com o interesse mais elevado da humanidade.

afetadas por este intelectualismo míope [o utilitarismo] da política internacional foi a Liga das Nações¹²⁸”.

Outro teórico importante na construção das teorias da paz nesse pós I Guerra Mundial é Ralph Norman Angell que acreditava que a guerra só traz prejuízos e, por consequência, não interessa a ninguém. Angell diz em seu “A grande ilusão” que “a estabilidade financeira e industrial de cada nação, sua segurança no campo comercial – em suma, sua prosperidade e bem estar – dependem da aptidão para defender-se contra os ataques dos outros países, os quais estarão prontos, sempre que possível, a tentar uma agressão, para aumentar seu poder e, portanto, o seu bem-estar e sua prosperidade, às custas dos fracos e dos vencidos”. Sendo assim, a guerra acaba sendo uma “desvantagem a todos”.¹²⁹

O pacto da Liga das Nações foi assinado oficialmente em 28 de julho de 1919 como cláusula do Tratado de Versalhes. No entanto, o que se percebeu foi que a idéia de segurança coletiva sugerida pela proposta de ordem internacional americana não vigorou. O pacto dava muito mais brechas jurídicas para a realização dos interesses nacionais em detrimento da garantia da paz. A verdade, como comenta Kissinger, é que o pacto nunca proibiu a guerra¹³⁰, colocando-se apenas como limitador do uso da força nas relações internacionais.

¹²⁸ CARR, Edward. **Vinte anos de crise**. Brasília: UnB, 2005. p. 39.

¹²⁹ ANGELL, Ralph Norman. **A grande ilusão**. Brasília: UnB, 2002. p. 21-21.

¹³⁰ KISSINGER. **Diplomacy**. p. 242

Ao analisarmos o texto legal produzido pelo pacto percebemos que de fato há o interesse de se formar um sistema de segurança coletiva. Já em seu preâmbulo, o pacto declara que “os Estados assumem o compromisso de aceitar certas obrigações de não recorrer à guerra com vistas a desenvolver a cooperação entre as nações e garantir-lhes a paz e a segurança”. A segurança coletiva era assegurada uma vez que toda guerra, ameaça de guerra ou agressão a um membro, afetaria não só a parte agredida, mas toda a coletividade da Liga. Esta, por sua vez, deveria tomar todas as atitudes necessárias para evitar o conflito e fazer vigorar a paz. O artigo 11 do pacto ditava que o Secretário Geral da organização poderia convocar o Conselho a qualquer momento a pedido de qualquer membro, da mesma forma que qualquer membro poderia expor à Assembléia qualquer circunstância que pudesse afetar esse sistema de segurança a todo tempo e exigir que medidas fossem tomadas para sua resolução.

No caso de contendas entre os membros, era obrigatória a submissão do litígio à arbitragem ou ao Conselho da organização. Como tentativa de contenção da guerra o artigo 12 do pacto declara que as partes não poderiam “recorrer à guerra antes de expirar o prazo de três meses depois da sentença dos árbitros ou do parecer do Conselho”. As sentenças proferidas pela decisão arbitral deveriam ser acatadas sob pena de terem o Conselho da Liga como garantidor de sua execução¹³¹. Vale ressaltar que para que o parecer do conselho tivesse força executiva, o mesmo deveria ter sido aprovado por unanimidade, caso contrário os membros da Liga teriam o direito de agir como julgassem necessário para a manutenção da paz, do direito e da justiça¹³². O mesmo procedimento deveria ser cumprido no caso de

¹³¹ LIGA DAS NAÇÕES. Pacto da Liga das Nações, Artigo 13.

¹³² LIGA DAS NAÇÕES. Pacto da Liga das Nações, artigo 15.

submissão do parecer do Conselho para votação na Assembléia¹³³. Ora, se a resolução impeditiva da guerra (no caso a decisão arbitral chancelada pela unanimidade do Conselho ou da Assembléia) tivesse que ser confirmada pela unanimidade dos Estados membros, ficaria praticamente impossível, ou improvável, que disputas entre dois Estados pudessem ser resolvidas pelas vias processuais da organização, deixando, assim, pendências litigiosas sob o jugo do artigo 15 do Pacto, qual seja, a vontade dos Estados membros de agirem conforme lhes fosse mais adequado.

Apesar das críticas feitas ao Pacto da Liga das Nações, Morgenthau aponta que a tentativa de se criar um sistema de segurança coletiva estava bem representado no artigo 16 do Pacto. Ali estavam contidas as normas que diziam que se um membro recorresse à guerra, violando o Pacto, estaria cometendo ato de violência contra todos os outros membros da Liga, causando conseqüências imediatas de retaliação ao beligerante. As obrigações dos membros para com este Estado estariam automaticamente cortadas, suas relações comerciais ou financeiras terminadas e caberia ao Conselho da Liga determinar os esforços militares e navais comuns destinados a se fazer cumprir os acordos da organização. Além disso, o membro beligerante perderia o direito de continuar participando da organização internacional.

Morgenthau, no entanto, aponta que em 1921 a Assembléia reduziu todos os elementos compulsórios e automáticos explicitados no artigo 16 do Pacto a meras recomendações¹³⁴. Isso significa dizer que o estabelecimento do ato de guerra contra todos,

¹³³ LIGA DAS NAÇÕES. Pacto da Liga das Nações, artigo 15.

¹³⁴ MORGENTHAU. *A política entre as Nações*. p. 549.

o rompimento de relações com o Estado beligerante e a assistência recíproca entre membros contidos no artigo 16, passou de valor legal compulsório para ser meramente tratado como “recomendações” apoiadas apenas pela autoridade moral do Conselho da Liga.

O sistema de segurança coletiva da Liga das Nações conseguiu amenizar e muitas vezes dar solução para alguns conflitos, tendo, assim, certo êxito¹³⁵. Porém tais feitos ficaram restritos a conflitos entre estados com menor poder dentro do cenário internacional da época¹³⁶. Nos casos em que as grandes potências ou mesmo os membros do Conselho vieram a se envolver em atos de beligerância, o sistema de segurança coletiva não foi tão eficaz. A invasão da Etiópia pela Itália em 1935; da China pelo Japão em 1937; a retomada da Renânia, anexação da Áustria e invasão da Tchecoslováquia pela Alemanha foram exemplos de falha fatal desse sistema. A União Soviética chegou a ser expulsa da Liga ao invadir a Finlândia, porém, nada mais aconteceu além daquela medida. Isso demonstra também a dificuldade de efetividade das normas criadas pela organização internacional.

O mesmo autor lembra que, apesar do fracasso da Liga das Nações¹³⁷ com o advento da II Guerra Mundial, a organização deixou legados importantes para a construção de uma sociedade internacional: o desenvolvimento de técnicas de negociação multilateral;

¹³⁵ CAMPOS, João Mota de. (Coord.). **Organizações internacionais:** teoria geral. Lisboa: Calouste Gulbenkian, 1999.

¹³⁶ São exemplos de êxito do sistema de segurança coletivo da Liga das Nações: disputas fronteiriças entre Finlândia e Suécia; a proteção da Albânia contra ameaças gregas e iugoslavas; disputa territorial entre Turquia e Iraque e envio de forças de paz para a fronteira entre Peru e Colômbia.

¹³⁷ A Liga das Nações oficialmente chegou ao fim em 18 de abril de 1946.

a experiência do funcionamento do secretariado internacional permanente; a experiência de cooperação internacional nos domínios econômico e social; e a criação de tribunal internacional permanente¹³⁸.

Apesar de fracassada, a idéia de se criar um sistema coletivo de segurança vigorou como forma de conter a violência da guerra e proporcionar a paz sólida e duradoura. A Liga das Nações foi fundamental para a criação da organização internacional que perdura até hoje como a garantidora da paz: as Nações Unidas. Seu arcabouço jurídico bebeu na fonte da Liga para estabelecer mecanismos mais eficientes e menos frágeis para a constituição da paz. As Nações Unidas e seu sistema de contenção da guerra, principalmente no que tange às Intervenções Humanitárias, serão objeto do próximo capítulo.

1.5 Apontamentos finais.

Como procurei demonstrar, a diversidade de interpretações e opiniões sobre a posição das intervenções humanitárias, tanto no direito internacional como seu lugar dentro da política entre os Estados impossibilita a formulação de uma teoria única sobre o tema. A rápida análise da questão através da história nos permite concluir que as intervenções para fins humanitários sempre estiveram ligadas à problemática da contenção do abuso de poder que a prática suscita.

¹³⁸ CAMPOS, **Organizações Internacionais**, p. 222.

Wheeler¹³⁹ aponta que revisitar a trajetória histórica do tema é importante na medida que muitas das teorias do passado representam boa parte do substrato argumentativo que permeia a base das discussões atuais: a obrigação moral de agir em nome dos oprimidos ou mesmo a questão da punição aos Estados que violam os direitos humanos; a preocupação da sociedade internacional quanto ao abuso do direito de intervir, seja a intervenção unilateral seja ela coletiva; o crescimento da opinião pública como impulsionador dos atos de Estado em relação à sociedade internacional; o constante debate entre a cada vez mais permeável soberania dos Estados e o direito do indivíduo como sujeito do direito internacional. Todos esses pontos discutidos neste capítulo refletem-se nos debates atuais sobre as intervenções humanitárias. Oppenheim lembra que é central a essas discussões a percepção de que o direito internacional não pode nem sancionar tampouco ignorar ações que “chocam a consciência da humanidade¹⁴⁰”.

A discussão das intervenções humanitárias teve início com o questionamento da legitimidade das guerras feitas em defesa de missionários cristãos no Oriente. No entanto, é a partir do Tratado de Westphalia que ela ganha corpo, uma vez que foi essa carta que transformou formalmente a natureza da relação entre os Estados. A inclusão do princípio da soberania dos Estados na relação entre os mesmos trouxe outro tipo de comprometimento com a política internacional e acabou por desenvolver o conceito de não-intervenção. As teorias das intervenções humanitárias, como mostra Chesterman¹⁴¹, nasceram da tensão

¹³⁹ WHEELER. *Saving strangers*. p. 52

¹⁴⁰ OPPENHEIN, Lassa Francis L. *International Law*. Londres: Longmans, 1955. p. 312

¹⁴¹ CHESTERMAN. p. 42

entre esses novos princípios e a compulsoriedade moral de agir frente a uma crise humanitária.

A análise de alguns casos práticos de conduta dos Estados não nos revela com clareza uma tendência que possa criar jurisprudência internacional que sustente uma posição a favor ou contra as intervenções humanitárias. Dessa forma, o direito internacional propriamente dito não consegue estabelecer uma norma consuetudinária, que vem do comportamento dos Estados, para definir a legitimidade jurídica das IHS.

No começo do século XX o foco da legitimidade das IHS dá espaço para outro ponto bastante controverso: a questão das intervenções unilaterais ou coletivas. Apesar de não haver consenso sobre a legitimidade jurídica das intervenções humanitárias, sua prática de forma unilateral ou coletiva foi assunto de diversos debates¹⁴². O medo do abuso por parte do interventor único fez crescer o respaldo de que as intervenções, caso ocorressem, deveriam ser executadas pela coletividade das potências ou então por um só Estado mandatado por essa coletividade¹⁴³. Ainda que a discussão sobre a forma de se conduzir as intervenções humanitárias tivesse ganhado corpo, não há exemplos históricos que definam uma linha de atuação dos Estados para determinar se houve ou não uma conduta seguida e aceita pela sociedade internacional. No entanto, como discutido no item 2.3 deste capítulo, todas as intervenções que se utilizaram da justificativa humanitária entre o século XIX e

¹⁴² OPPENHEIM, Lassa. **International Law**. Londres: Longmans, 1955.

¹⁴³ Como exemplo dessa corrente de pensamento temos a intervenção das potências do Concerto da Europa na guerra de independência grega e a intervenção francesa na Síria sob mandato das mesmas potências. Ambos os casos estão descritos mais detalhadamente no item 3.2.

metade do XX aconteceram sob mandato coletivo ou foram executadas por um conjunto de Estados.

Por fim, após a I Guerra Mundial, a Liga das Nações, apesar de não ter explicitamente definido uma posição contrária ou a favor das IHS, trouxe ao cenário internacional a primeira tentativa de organizar um sistema de segurança coletivo, almejando a manutenção da paz entre as nações. Com o Pacto da Liga das Nações o uso da força não foi totalmente proibido ou banido do direito internacional, porém transformou-se em assunto que dizia respeito a toda sociedade de Estados. As disputas que anteriormente dependiam da solução através da diplomacia, e no caso de fracasso desta, da guerra, encontraram no sistema de arbitragem da Liga um fórum internacional materializado em tribunal de consenso para resolver suas lides. Contudo, a matéria de direitos humanos, pouco debatida e valorizada na época, dificilmente encontraria guarida dentro desses tribunais. O Conselho da Liga explicitamente se isentava de qualquer responsabilidade de agir ou recomendar ações de qualquer assunto que “dentro do direito internacional é solenemente reconhecido como assunto de jurisdição doméstica de qualquer parte¹⁴⁴”.

O Pacto Kellog-Briand¹⁴⁵, assinado inicialmente entre Estados Unidos e França e depois adotado por mais quinze países, obrigava seus signatários a renunciar a guerra como meio de solução de controvérsias. Mais uma vez, um documento que propunha a paz entre Estados nada disse a respeito das intervenções humanitárias. Nesse sentido, o conteúdo do

¹⁴⁴ Pacto da Liga das Nações, artigo 15.

¹⁴⁵ Tratado de renúncia à guerra como instrumento de política nacional. Paris, 27 de agosto de 1928.

Pacto se mostra bastante incoerente com um suposto direito à intervenção, uma vez que seu propósito era justamente por fim à guerra.

Chesterman aponta que, de fato, as intervenções humanitárias sempre representaram uma lacuna jurídica desde o início do direito internacional. Apesar das tentativas de Grotius, seus seguidores e opositores futuros, o tema chegou à metade do século XX sem uma resposta concreta dentro do ordenamento jurídico internacional. Com a crescente preocupação com o uso da força no direito internacional, ao mesmo tempo em que as guerras se tornaram mais brutais, a lacuna ocupada pelas IHS cresceu proporcionalmente. Com o advento da promulgação da Carta das Nações Unidas, a interpretação do lugar ocupado pelas intervenções humanitárias dentro do direito e da política internacional ganhou outras proporções. A análise desse corpo normativo na proibição do uso da força e atuação dessa organização serão os temas do próximo capítulo.

Capítulo II - A CARTA DAS NAÇÕES UNIDAS E AS NOVAS INTERPRETAÇÕES DAS INTERVENÇÕES HUMANITÁRIAS.

“NÓS, OS POVOS DAS NAÇÕES UNIDAS, RESOLVIDOS a preservar as gerações vindouras do flagelo da guerra, que por duas vezes, no espaço da nossa vida, trouxe sofrimentos indizíveis à humanidade, e a reafirmar a fé nos direitos fundamentais do homem, na dignidade e no valor do ser humano, na igualdade de direito dos homens e das mulheres, assim como das nações grandes e pequenas, e a estabelecer condições sob as quais a justiça e o respeito às obrigações decorrentes de tratados e de outras fontes do direito internacional possam ser mantidos, e a promover o progresso social e melhores condições de vida dentro de uma liberdade ampla”. (grifo nosso)

Carta das Nações Unidas, Preâmbulo.

Como vimos no capítulo anterior, no começo do século XX a questão das intervenções humanitárias (IHs) continuaram a representar ponto controverso tanto nas discussões políticas como jurídicas. A Liga das Nações não pôs fim à possibilidade do uso da força no direito internacional, bem como não teve condições de ser a organização que conseguiria controlar e impedir o recurso à guerra.

Não havendo posição doutrinária ou prática do direito internacional que pudesse regulamentar o direito às intervenções humanitárias, esta ação continuou na penumbra do debate político-jurídico, sem solução aparente, até a promulgação da Carta das Nações

Unidas (CNU). Apesar desta não ter tratado especificamente do assunto, ao menos trouxe à luz temas que avançaram no campo da regulamentação das atividades dos Estados no que diz respeito ao uso da força nas relações internacionais. Nesse sentido, embora não ataque diretamente o emaranhado conceitual, teórico e prático, acumulado em séculos de discussão sobre as IHS, o sistema jurídico internacional introduzido com a CNU, fez nascer um corpo de leis que efetivamente começou a balizar as relações entre Estados, restringindo ações unilaterais e impedindo ingerências.

Para acompanharmos os desdobramentos do debate acerca das intervenções humanitárias após a criação das Nações Unidas, é fundamental que analisemos mais detalhadamente seu sistema jurídico, seus princípios norteadores e, por fim, as teorias que conjugam esse sistema com a possibilidade de um direito às intervenções humanitárias. É o que veremos neste capítulo.

2.1 A Carta das Nações Unidas

Com o fim da II Guerra Mundial e o completo fracasso da Liga das Nações em proteger o mundo do “flagelo da guerra”, surgiu uma nova oportunidade de se construir um sistema de segurança coletivo que assegurasse a paz. Com a experiência dos erros cometidos com a Carta da Liga das Nações, e antes mesmo do fim da II Guerra Mundial, os países reuniram-se para traçar um novo modelo que pudesse reorganizar a sociedade internacional. As discussões dos princípios e formato da nova organização ocorreram simultaneamente aos combates entre o Eixo e os Aliados. Iniciadas com a Carta do

Atlântico, de 1941, passando pela Declaração das Nações Unidas¹⁴⁶, de 1942, a Conferência de Moscou, em 1943¹⁴⁷, e tomando forma concreta na Conferência de Dumbarton Oaks, de 1944, as negociações não podiam falhar, como lembra Hilderbrand, sob pena de “deixar a porta aberta à Terceira Guerra Mundial¹⁴⁸”. Logo após, em fevereiro de 1945, a Conferência de Yalta, na Criméia, tratou das pendências deixadas pelas discussões anteriores, além de questões envolvendo a divisão da Alemanha vencida e o tratamento a ser dispensado aos principais criminosos de guerra. Porém, foi na Conferência de São Francisco, nos EUA, em março de 1945, que os Estados firmaram a Carta que levou o nome daquele lugar, criando, assim, a Organização das Nações Unidas.

Segundo Trindade, a Carta das Nações Unidas não pode ser classificada como simples tratado multilateral e tampouco como constituição, sendo documento *sui generis* do direito internacional ao estabelecer a criação de uma organização internacional complexa desvinculada dos Estados¹⁴⁹. Da mesma forma, cria obrigações para com seus signatários. Como afirmam Arend e Beck:

¹⁴⁶ Este foi o primeiro documento a utilizar a expressão “Nações Unidas”. Essa declaração dos Aliados foi assinada inicialmente por 26 países, com a adesão de mais 21 até março de 1945, incluindo o Brasil que passou a ser signatário em 8 de fevereiro de 1943.

¹⁴⁷ Nessa conferência se estabeleceu um “sistema de segurança geral” em que deveria se estabelecer um sistema de consulta mútua entre as nações. NAÇÕES UNIDAS. Declaração Conjunta das Quatro Nações

¹⁴⁸ HILDERBRAND, Robert C.. **Dumbarton Oaks: the origins of the United Nations and the search for postwar security**. Chapel Hill: University of North Carolina, 1990. p. 183

¹⁴⁹ TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **Princípios do direito internacional contemporâneo**. Brasília: UnB, 1981. p. 198.

“(...) a Carta não foi somente um documento de criação de uma instituição, foi também um documento de criação de normas. Ela determina regras que tem o objetivo de regular o comportamento dos Estados, especialmente no que diz respeito ao uso da força. Estas normas são tratadas como regras do direito internacional tanto sob a perspectiva do tratado legal como do direito consuetudinário¹⁵⁰”.

Além de assegurar a paz, a Carta é construída no propósito de promover três grandes temas: (1) a cooperação internacional; (2) a igualdade jurídica dos Estados, e (3) a promoção dos direitos humanos. A Carta, documento principiológico por natureza, é considerada por muitos o sustentáculo do sistema jurídico internacional, apesar dos inúmeros desdobramentos ocorridos no cenário internacional desde sua promulgação. Seus princípios coordenam a relação entre os Estados e são base para a ordem internacional.

2.1.1 Os princípios da Carta e as Intervenções Humanitárias.

O sistema jurídico internacional, assim, como todo sistema jurídico, vale-se de princípios fundamentais para organizar suas normas e dar-lhes coerência, legitimidade para seu pleno funcionamento e, conseqüentemente, eficácia. No caso do sistema jurídico internacional, os princípios gerais são considerados fontes primárias para seu funcionamento¹⁵¹. A Carta das Nações Unidas (CNU) estabeleceu sete princípios

¹⁵⁰ AREND, Anthony Clarck; BECK, Robert J.. **International law and the use of force**. Londres: Routledge, 1993. p. 29.

¹⁵¹ O artigo 38 do Estatuto da Corte Internacional de Justiça (CIJ) lista as fontes do direito a que devem recorrer os juízes. A norma dispõe que os princípios gerais do direito gozam do mesmo grau hierárquico que os costumes internacionais e os tratados. Vale ressaltar que o Estatuto da Corte Internacional de Justiça é

fundamentais, norteadores da organização e dos Estados membros. Esses princípios têm como objetivo orientar a organização em seus trabalhos bem como estabelecer parâmetros de conduta aos seus membros. São eles: (1) igualdade soberana entre todos os Estados; (2) cumprimento de boa-fé das obrigações contidas na Carta; (3) solução pacífica de controvérsias internacionais, de modo que não sejam ameaçadas a paz, segurança e justiça internacionais; (4) proibição da ameaça ou do uso da força nas relações internacionais; (5) assistência a todas as ações promovidas pelas Nações Unidas e proibição de prestar auxílio a Estado contra o qual a organização esteja agindo de modo preventivo ou coercitivo; (6) obrigação de fazer que os Estados que não são membros da organização ajam em conformidade com estes princípios a fim de manter a paz e segurança internacionais; e (7) proibição de intervenção, pela organização, nos assuntos de competência essencialmente interna dos Estados, exceto por meio de medidas coercitivas previstas no Capítulo VII da Carta¹⁵².

Vinte e cinco anos após a promulgação da CNU, seus princípios norteadores foram objeto de uma releitura e atualização. A Resolução 2625 (XXV) contém anexa a Declaração sobre os Princípios de Direito Internacional Relativos às Relações Amistosas e Cooperação entre os Estados em conformidade com a Carta das Nações Unidas¹⁵³. Essa declaração delimita os entendimentos dos princípios contidos na Carta sobre o papel da

documento anexo à Carta das Nações Unidas. TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. Foundations of international law: the role and importance of its basic principles. In CURSO DE DERECHO INTERNACIONAL, 30ª, 2003, Rio de Janeiro. **El derecho internacional y el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales**. Washington, DC: OEA, 2004. p. 362

¹⁵² TRINDADE, Ibidem pp. 370-372.

¹⁵³ O documento ficou conhecido simplesmente como “Declaração sobre relações amistosas”.

Organização e dos Estados membros tratando de outros sete pontos: (1) proibição da ameaça ou do uso da força nas relações internacionais; (2) solução pacífica de controvérsias, de forma a não pôr em perigo a paz, segurança e justiça internacionais; (3) dever de não interferir nos assuntos internos de qualquer Estado; (4) dever dos Estados de cooperar uns com os outros; (5) igualdade de direitos e autodeterminação dos povos; (6) igualdade soberana dos Estados; e (7) dever dos Estados de cumprirem de boa-fé as obrigações assumidas em conformidade com a Carta¹⁵⁴.

Vale dizer que qualquer documento que circule pela Assembléia Geral das Nações Unidas (AGNU) não tem caráter obrigatório¹⁵⁵, porém, apesar do valor meramente recomendatório, as resoluções da AGNU detém função importante na formação e consolidação de novas regras de direito internacional consuetudinário, agregando ainda mais valor se a resolução for adotada por unanimidade, como foi o caso da Resolução 2625 (XXV). No caso da interpretação dos princípios do artigo 2º da Carta, essa resolução é reconhecida por parte da doutrina como interpretação autêntica do documento fundador da ONU, garantindo o status de *jus cogens* (norma imperativa) no direito internacional¹⁵⁶.

Ao atentarmos aos princípios estipulados no preâmbulo da Carta percebemos que, de início, há tensão entre o princípio da soberania e o que rege os direitos humanos.

¹⁵⁴ NAÇÕES UNIDAS. Assembléia Geral. Resolução 2625 (XXV).

¹⁵⁵ Somente as resoluções do Conselho de Segurança (CSNU) têm caráter obrigatório por força do artigo 25 da Carta: “Os membros das Nações Unidas concordam em aceitar e executar as decisões do Conselho de Segurança, de acordo com a presente Carta”. NAÇÕES UNIDAS. Carta das Nações Unidas. Artigo 25.

¹⁵⁶ TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **Princípios do Direito Internacional Contemporâneo**. Brasília: UnB, 1981. p. 54-55.

Enquanto a guerra deve ser renunciada como política de relações internacionais dos Estados, os direitos humanos devem ser afirmados como meta. Nesse diapasão, a doutrina mostra que a Organização claramente privilegia a paz sobre a dignidade¹⁵⁷. Enquanto a regulação da ameaça ou uso da força é tratada no parágrafo 4º do artigo 2º, a proteção dos direitos humanos é relegada aos artigos 55 e 56 em normas de caráter recomendatório¹⁵⁸.

É dentro deste contexto que se discute o antagonismo entre um direito às intervenções humanitárias e os princípios estipulados na Carta das Nações Unidas. O fracasso na conciliação desses dois princípios demonstra que muito pouco se avançou no debate das intervenções humanitárias nos últimos cem anos¹⁵⁹. Uma das razões apontadas para esse fracasso é que os defensores das IHS as justificam como promoção dos direitos humanos, sem consideração aos princípios da Carta. Outra razão apontada pela doutrina é que nas poucas circunstâncias em que o direito à intervenção humanitária foi invocado, não houve uma justificativa legal clara por parte dos Estados interventores, dificultando seus posicionamentos frente ao direito internacional.

¹⁵⁷ CHESTERMAN. p. 45

¹⁵⁸ ARTIGO 55 - Com o fim de criar condições de estabilidade e bem estar, necessárias às relações pacíficas e amistosas entre as Nações, baseadas no respeito ao princípio da igualdade de direitos e da autodeterminação dos povos, as Nações Unidas favorecerão: a) níveis mais altos de vida, trabalho efetivo e condições de progresso e desenvolvimento econômico e social; b) a solução dos problemas internacionais econômicos, sociais, sanitários e conexos; a cooperação internacional, de caráter cultural e educacional; e c) o respeito universal e efetivo dos direitos humanos e das liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião.

ARTIGO 56 - Para a realização dos propósitos enumerados no Artigo 55, todos os Membros da Organização se comprometem a agir em cooperação com esta, em conjunto ou separadamente.

¹⁵⁹ CHESTERMAN. p. 45.

2.2 A conjugação do artigo 2(4) com o direito à intervenção para fins humanitários.

Não há como ignorar a Carta da ONU para promover direitos humanos uma vez que esta, além de se propor a ser o documento de direito internacional que une os Estados¹⁶⁰ em torno de objetivos comuns, regula a maneira como devem ser as relações entre Estados e recomenda condutas referentes aos próprios direitos humanos. Desrespeitar a Carta com a justificativa de cumprir princípios contidos na mesma soa como subterfúgio para distorção da norma. Entretanto, muitos autores afirmam que a existência do direito à intervenção humanitária não causa incompatibilidade com a CNU. Dentro da doutrina existem duas correntes que defendem essa coexistência: (1) a que alega que há relação de compatibilidade legal entre o direito à intervenção para fins humanitários, o artigo 2(4) e outros princípios fundamentais da Carta; e (2) IHS unilaterais podem existir na situação em que o sistema de segurança coletivo criado pela Carta não tem condições, ou não demonstra vontade política, de atender às crises humanitárias¹⁶¹.

2.2.1 Interpretação do artigo 2(4) da Carta das Nações Unidas.

“ARTIGO 2º - A Organização e seus Membros, para a realização dos propósitos mencionados no Artigo 1, agirão de acordo com os seguintes Princípios”:

¹⁶⁰ Alguns autores como Chesterman, Chatterjee e Lucas Jr., chegam a sugerir que a Carta das Nações Unidas é o documento mais próximo de uma Constituição do Direito Internacional e deve ser tratada como tal.

¹⁶¹ Esse tipo de justificativa encontra sua base no direito a autopreservação (*self-help*), princípio do direito internacional.

§ 4º. Todos os Membros deverão evitar em suas relações internacionais a ameaça ou o uso da força contra a integridade territorial ou a independência política de qualquer Estado, ou qualquer outra ação incompatível com os Propósitos das Nações Unidas”.

Antes de passarmos a exposição das teorias que tentam convergir a Carta da ONU, principalmente seu artigo 2(4), com a possibilidade jurídica das intervenções humanitárias, se faz necessário um olhar mais atento ao entendimento do significado dessa norma que expressamente proíbe a ameaça ou o uso da força nas relações internacionais dos Estados.

Em primeiro lugar devemos nos atentar ao fator central deste parágrafo que é o uso do termo **força**. A escolha do vocábulo, obviamente, não foi casual. A palavra força foi escolhida no dispositivo em detrimento de ‘guerra’ justamente para ampliar seu sentido e tornar mais preciso seu alcance¹⁶². Percebeu-se na construção da Carta que, usando o termo guerra, o emprego da violência entre Estados não seria contido, uma vez que a falta de precisão do conceito de guerra poderia gerar exceções à regra¹⁶³.

¹⁶² MALANCZUK, Peter. **Akehurt’s modern introduction to international law**. Londres: Routledge, 1997. p. 309.

¹⁶³ A violência entre dois Estados pode teoricamente ocorrer sem a declaração de guerra ou sem se formar o estado de guerra. Além disso, como aponta Wheeler, o termo já não tem a mesma precisão de antes, sendo empregado para designar diversas ações no cenário internacional: Guerra Fria, guerra contra o terror, etc. WHEELER, Nicholas. **Saving Strangers**. Oxford: Oxford University Press, 2002.

A Carta, através desse parágrafo, foi o primeiro documento de direito internacional que proibiu a ameaça ou o uso da força nas relações internacionais¹⁶⁴. A Liga das Nações, anteriormente, havia criado uma série de barreiras para o uso da força como resolução dos conflitos entre Estados, porém nunca chegou a negar o direito à guerra como última instância.

A discussão sobre o alcance e significado da proibição da ameaça ou do uso da força foi uma das principais pautas do comitê especial que elaborou a Resolução 2625 (XXV). Houve diversas teorias que tentaram flexibilizar e até relativizar essa proibição, a ponto de Thomas Franck, em 1970, escrever um artigo denominado “Who killed article 2(4)?”, alegando que o aumento das guerras de libertação nacional, a ameaça das guerras atômicas impulsionadas pelo auge da Guerra Fria e o aumento dos poderes dos sistemas regionais dominados pelas superpotências, acabaram destruindo o princípio contido no artigo¹⁶⁵.

Apesar da falta de credibilidade do artigo 2(4) dentro do contexto da Guerra Fria e mesmo depois de seu fim, a importância da proibição ou ameaça do uso da força mantida pela Carta das Nações Unidas é enorme. A norma é tratada como *jus cogens* e figura como representação do avanço alcançado pela ONU na criação do sistema de segurança coletivo e na busca da paz mundial.

¹⁶⁴ O pacto de Paris de 1928 proibiu o recurso à guerra, porém o acordo previa tantas exceções que não teve a eficácia necessária para vigorosamente impor a proibição.

¹⁶⁵ FRANCK, Thomas. Who killed article 2(4)? *American Journal of international law*, Washington, DC, v 64, p. 809-837, 1970. In HOLZGREFE, J. **Humanitarian Intervention: ethical, legal and political dilemmas**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

Ainda sobre a escolha do termo “**força**”, Trindade conta que as discussões da Conferência de São Francisco sobre qual seria o entendimento do conceito foram polarizadas. De um lado, representantes de países em desenvolvimento defendiam a concepção mais ampla do termo, que incluía em seu entendimento ações de ordem política e econômica. Do outro lado, figuravam os países desenvolvidos que queriam o emprego de força apenas no sentido de força armada. O impasse acabou não sendo resolvido na Conferência, e apesar de não haver interpretação oficial, o entendimento majoritário da doutrina e da prática dos Estados indicam que o sentido restrito da palavra foi o que prevaleceu¹⁶⁶.

A **ameaça da força** pode ser entendida, como exemplifica Brownlie, como “promessa expressa ou implícita feita por governo de recorrer à força caso não sejam aceitas certas exigências daquele governo¹⁶⁷”. A questão da “ameaça” não causou tanto debate quanto à idéia de “uso da força”. Segundo Trindade isso se deve ao fato de que o uso da força requer ações efetivas, com custos humanos e materiais. Já a simples ameaça cobra apenas o custo moral de quem a faz. Entretanto, apesar de ser tratada com condescendência pela sociedade internacional, não há dúvidas que a ameaça da força para conseguir qualquer objetivo constitui violação ao princípio do artigo 2(4) da Carta.

¹⁶⁶ Apesar de majoritariamente o sentido restrito da palavra ter prevalecido, o argumento de que o uso da força existe em ações de cunho político e econômico ainda detém defensores. A delegação cubana, por exemplo, já invocou o artigo 2(4) para argumentar contra os Estados Unidos em ralação ao embargo que sofre desse país. PAOLILLO, Felipe. Evolución Del principio Del uso de la fuerza. In CURSO DE DERECHO INTERNACIONAL, 30º, 2003, Rio de Janeiro. **El derecho internacional y el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales**. Washington, DC: OEA, 2004.

¹⁶⁷ BROWNLIE, Ian. **International law and the use of force by states**. Oxford: Clarendon, 1963. p. 364.

O artigo 2º, parágrafo 4º, da Carta ainda ressalta que a ameaça ou uso da força deveriam ser evitadas nas **relações internacionais** dos membros das Nações Unidas. Dessa forma, a norma regula a relação entre Estados, proibindo esse tipo de política nas relações externas àquelas dentro de seus territórios. Com isso, nada diz o princípio a respeito da ameaça ou uso da força em questões internas, no caso de combate a eventuais sublevações populares, insurreições ou em situações de guerra civil. Nesses casos, só há possibilidade de intervenção da organização ou de outro Estado se o conflito interno não ganhar proporções que possam desestabilizar a paz de outros Estados ou do sistema internacional. Para isso deve haver prévia autorização do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), conforme explicitado no Capítulo VII da Carta¹⁶⁸.

No parágrafo 4º do artigo 2º da Carta ainda são usadas duas expressões que causam confusão na interpretação do princípio de proibição da ameaça ou uso da força nas relações internacionais dos Estados. Trata-se da questão da “integridade territorial” e da “independência política”. É nessa parte que muitos dos autores que encontram a compatibilidade entre as intervenções humanitárias e a ordem jurídica imposta pela Carta buscam suas justificativas. Veremos esses dois pontos com mais detalhe no próximo item.

2.2.2 - Integridade territorial e independência política dos Estados: possibilidades interpretativas do artigo 2(4) que permitem juridicamente as intervenções humanitárias.

¹⁶⁸ MELLO, Celso D. de Albuquerque. **Curso de direito internacional público**. V. II. Rio de Janeiro: Renovar, 2000. p. 1530.

A crítica é quase unânime quanto a pouca clareza da redação do artigo 2(4) da Carta. Muitos autores atribuem à sua confusa redação o debate acerca da possibilidade de haver ou não a ameaça ou uso da força para questões que não afetem a integridade territorial ou a independência política dos Estados. A dúvida recai no modo de interpretação da norma. Se analisarmos sob a ótica da interpretação restritiva, segundo o princípio jurídico *inclusio unius est exclusio alterius*¹⁶⁹, a única proibição que a norma traz seria justamente para os casos em que a ameaça ou uso da força viola a integridade territorial e independência política do Estado, estando todas as outras possibilidades permitidas. Por outro lado, se interpretarmos a norma em sentido extensivo, percebemos que o princípio contido no referido artigo tem como objetivo proibir a ameaça ou uso da força de maneira total. Seu escopo é banir a violência das relações internacionais, buscando a paz.

Chesterman lembra que nos preparativos da Carta, dentro das discussões da Conferência de Dumbarton Oaks, não havia intenção dos legisladores de restringir o escopo da proibição somente para essas duas possibilidades¹⁷⁰. Porém, atendendo a solicitação de emenda do representante da Austrália, o texto original foi modificado para seus moldes atuais, dando ênfase à proteção da integridade territorial e independência política dos Estados. Apesar dos esforços das delegações brasileira e norueguesa em chamar a atenção para a ambigüidade da nova redação, a emenda australiana ganhou apoio, sendo o texto final chancelado com as expressões específicas.

¹⁶⁹ A inclusão de um é a exclusão de outro.

¹⁷⁰ “Todos os membros da organização devem abster-se da ameaça ou uso da força em suas relações internacionais de qualquer modo que seja inconsistente com os propósitos da Carta”. Propostas de Dumbarton Oaks, Capítulo II, parágrafo 4.

O receio da delegação brasileira e norueguesa sobre a ambigüidade do texto legal logo se mostrou verdadeiro. Muitos autores basearam suas justificativas possibilitando a ameaça ou uso da força com base na interpretação restritiva do artigo 2(4). Dessa forma, o uso da força de maneira limitada, como intervenções temporárias para efeito de proteção de algo ou alguém não feririam o princípio¹⁷¹. Na verdade, como apontam Goodrich e Hambro, o princípio dependeria dos Estados membros e do Conselho de Segurança, em fazer valer seus objetivos baseado na interpretação extensiva, para atender ao seu propósito original.

A doutrina aponta diversos defensores da interpretação restritiva do artigo 2(4), principalmente quando usada na defesa de intervenções para fins humanitários. Chesterman aponta uma série de autores que identificam a referida norma da Carta como taxativa quanto à proibição somente nos casos de violação ao território e à independência política¹⁷².

Os maiores defensores contemporâneos da interpretação restritiva são Anthony D'Amato e Fernando Tesón. O primeiro baseia seus argumentos na retrospectiva histórica que reconstrói a vontade do legislador, alegando que os mesmos “não conheciam as palavras que estavam usando”. Além disso, argumenta que as mudanças que aconteceriam na política aplicada ao cenário internacional estariam muito além do alcance da imaginação

¹⁷¹ GOODRICH, L.; HAMBRO, E. **Charter of the Nations: commentary and documents**. Boston: world peace foundation, 1949. p.68-69.

¹⁷² CHESTERMAN. **Just war or just peace?**. P. 50.

dos legisladores de 1945¹⁷³. O segundo, em sua tese de doutorado sobre intervenções humanitárias, defende a interpretação restritiva alegando que, se os delegados dos países na Conferência de São Francisco quisessem que o princípio da proibição da ameaça e uso da força fosse além dos quesitos atrelados ao artigo 2(4), o teriam feito expressamente¹⁷⁴. O esforço de Tesón em justificar a interpretação restritiva do princípio contido na Carta se deve à argumentação de que as intervenções genuinamente humanitárias não resultam em conquista territorial tampouco em subjugação política¹⁷⁵.

Outra interpretação questionável do referido artigo se faz sobre um terceiro ponto da norma. Quando se lê “**ou qualquer outra ação incompatível com os Propósitos das Nações Unidas**” há quem afirme que a interpretação correta do trecho indica a possibilidade de existência de ação de ameaça ou uso da força desde que não vá contrariamente aos princípios da Carta. Distorcendo o raciocínio do documento como um todo, e fazendo interpretação restritiva ao destacado no trecho, pode-se auferir que, uma vez que um dos Princípios da Carta é a promoção e proteção dos direitos humanos, a ameaça ou uso da força para promovê-los não afetaria a proibição contida na norma. Esse é um dos caminhos construídos por Tesón na busca da legitimidade jurídica para as intervenções humanitárias¹⁷⁶.

¹⁷³ D'AMATO, Anthony. **International law: precess and prospect**. Dobbs Ferry: Transnational, 1987. p. 57-73.

¹⁷⁴ TESÓN, Fernando. **Humanitarian intervention: na inquiry into law and morality**. Dobbs Ferry: transnational, 1997. p. 150.

¹⁷⁵ Ibidem. p. 151.

¹⁷⁶ TESÓN. p. 151. O autor acredita que a interpretação de que o artigo 2(4) proíbe as intervenções humanitárias é uma distorção da norma, uma vez que as IHs seriam uma maneira de promover um dos princípios da Carta.

Apesar da defesa desse tipo de interpretação, essa idéia segue em direção contrária ao estipulado pela Assembléia Geral das Nações Unidas e a Corte Internacional de Justiça em declarações relativas ao significado do princípio da não-intervenção¹⁷⁷. Além disso, as práticas do Conselho de Segurança também demonstram que este órgão condena e declara ilegal o uso da força para intervenções não autorizadas, mesmo sendo estas temporárias e que não violam a questão da integridade territorial e de independência política dos Estados que sofrem a intervenção.

2.2.3 Permissibilidade das intervenções humanitárias como modo de legítima defesa (self-help): o problema da inação dos órgãos competentes e da coexistência entre o direito à intervenção e a Carta das Nações Unidas.

Além das teorias que apostam nas distorções interpretativas da Carta das Nações Unidas, existem outras mais consistentes que defendem o direito às intervenções humanitárias como uma maneira de legítima defesa.

Esse direito, oriundo de princípio basilar do direito internacional e incorporado a CNU em seu artigo 51, afirma que:

¹⁷⁷ “Nenhum Estado ou grupo de Estados tem o direito de intervir, direta ou indiretamente, por qualquer razão, em assuntos internos ou externos de qualquer Estado”. Declaração de relações amistosas, AGNU Resolução 2625 (XXV), aprovada por unanimidade.

“Nada na presente Carta prejudicará o **direito inerente de legítima defesa individual ou coletiva**¹⁷⁸ no caso de ocorrer um ataque armado contra um Membro das Nações Unidas, até que o Conselho de Segurança tenha tomado as medidas necessárias para a manutenção da paz e da segurança internacionais. (...)”.

Autores como Reisman e McDougal, Lilich e Chesterman¹⁷⁹ encaram a questão da existência de um direito à intervenção humanitária, independente da Carta, de duas maneiras: (1) como forma de legítima defesa, direito pré-existente à Carta e que, uma vez incorporada ao documento fundador da ONU, também alçou ao status de direito as intervenções humanitárias; e (2) norma do direito internacional consuetudinário que vêm modificando as obrigações contidas na CNU. Interessante notar que a própria Corte Internacional de Justiça¹⁸⁰ observou que a CNU não exaure a regulação do uso da força nas relações internacionais, deixando espaço para os princípios internacionais e práticas que sobreviveram à promulgação do documento.

Os defensores de que o direito à intervenção humanitária é uma forma de legítima defesa sustentam que a proibição contida no artigo 2(4) deve ser ligada à implementação do sistema de segurança coletivo proposto pela organização. Assim, caso esse sistema não funcione ou venha a falhar, há imediatamente uma mudança de situação, fazendo com que as prerrogativas do artigo 2(4) não tenham valor imperativo.

¹⁷⁸ Grifo nosso.

¹⁷⁹ REISMAN, Michael. McDougal, Myres. **Humanitarian intervention to protect the ibos**. In LILICH, Richard. **Humanitarian intervention and the United Nations**. Charlottesville: University Press of Virginia, 1973. CHESTERMAN, Simon. **Just war or just peace?** Oxford: Orford University Press, 2002.

¹⁸⁰ CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA. **Nicarágua**. Relatório 14, parágrafo 176, 1986.

Mais uma vez, o maior defensor dessa teoria é o professor argentino radicado nos EUA Fernando Tesón. Seguindo a defesa já levantada por Michael Reisman, Tesón invoca o princípio do direito *rec sic stantibus*¹⁸¹, que permite a revisão dos tratados caso as circunstâncias nas quais ele foi assinado mudarem a ponto de comprometerem a vigência do acordo¹⁸². Nessa linha, se os Estados signatários da Carta da ONU se encontrarem em circunstâncias que modifiquem suas situações perante o compromisso firmado em relação à sua própria segurança, como os casos em que as intervenções humanitárias supostamente seriam cabíveis, haveria a possibilidade de agir contrariamente ao texto legal, empregando a ameaça ou o uso da força, por exemplo. Na mesma esteira de possibilidades, se a Carta proíbe a ameaça ou uso da força em qualquer circunstância, atribuindo a defesa e bem estar de seus signatários a um sistema de segurança coletivo que vem a falhar em momento de necessidade, há, imediatamente, uma mudança abrupta no cenário em que foi assumido o compromisso para com a Carta, possibilitando, assim, com a inversão das circunstâncias, que o Estado ou coletivo de Estados tomem atitudes que contrariam as normas do artigo 2(4).

¹⁸¹ O princípio jurídico da cláusula *rec sic stantibus*, ou teoria da imprevisão, dita que os acordos podem ser modificados caso as circunstâncias geradoras das condições para o compromisso mudem depois que o mesmo foi firmado. Há controvérsia dentro do mundo jurídico a respeito de sua validade uma vez que tal cláusula representaria insegurança jurídica nos contratos.

¹⁸² A Convenção de Viena sobre a Lei dos Tratados, de 1969, prevê uma limitação ao direito de suspender, finalizar ou retirar obrigações de um tratado em que relevantes circunstâncias constituam a base essencial do consentimento das partes e o efeito da mudança transforma radicalmente o conteúdo das obrigações ainda a serem executadas sob o tratado. Dessa forma, essa Convenção restringe as possibilidades de invocação do princípio do direito internacional como argumento para o não cumprimento das obrigações acordadas nos tratados. **Convenção de Viena sobre a Lei dos Tratados**, 1969, artigo 62, § 1º.

Apesar de defendido por alguns autores, é muito difícil afirmar que através do tempo houve prática homogenia dos Estados sobre as intervenções humanitárias que tenha se consolidado dentro do direito internacional a ponto de “sobreviver¹⁸³” a CNU como costume. No entanto, discute-se a possibilidade da formação de uma nova norma do direito internacional através dos hábitos e costumes nas relações internacionais entre Estados posterior à CNU, possibilitando as intervenções humanitárias e modificando as interpretações¹⁸⁴ mais aceitas do artigo 2(4). Este é o segundo caso de conjugação do referido artigo com a prática das intervenções humanitárias, ponto que veremos a seguir.

Segundo Michael Byers¹⁸⁵, a modificação de tratados por hábitos costumeiros é assunto controverso no direito internacional. A Comissão de Direito Internacional (*International Law Commission – ILC*), em 1966, emitiu parecer indicando que “um tratado pode ser modificado por práticas subseqüentes à sua aplicação, estabelecido o acordo entre as partes para modificar suas provisões¹⁸⁶”, porém, a Convenção de Viena sobre a lei dos Tratados flexibiliza ainda mais a possibilidade de haver mudança nos acordos gerada pela prática das partes diferentemente do texto do tratado, dependendo também da interpretação dada ao texto acordado¹⁸⁷. A mesma convenção, em seu preâmbulo, admite que as normas

¹⁸³ CHESTERMAN. p. 57.

¹⁸⁴ KOUNTOU, Nancy. **The termination and revision of treaties in the lighth of new customary international law**. Oxford: Claredon Press, 1994. p. 125.

¹⁸⁵ BYERS, Michael. **Custom, power and the power of rules: international relations and customary international law**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999. p. 166.

¹⁸⁶ Yearbook of the International Law Commission, 1966. p. 236 In CHESTERMAN. p. 58.

¹⁸⁷ Convenção de Viena sobre a Lei dos Tratados, 1969, artigo 31, § 3º, alínea “b”.

do direito internacional consuetudinário continuarão a reger o direito internacional não regulado por aquela Convenção, como as modificações nos tratados feitas *a posteriori*¹⁸⁸.

A questão da modificação das normas dos tratados, movida pela prática dos Estados em suas relações internacionais, interessa à discussão das intervenções humanitárias e sua relação com a Carta das Nações Unidas no momento em que há a defesa de que essa prática vem alterando o entendimento do princípio da proibição da ameaça ou uso da força. Dessa forma, poder-se-ia afirmar que, após a promulgação da CNU, os Estados vem agindo de forma diferente do acordado a ponto de estabelecer um comportamento favorável às intervenções humanitárias que vem, com o tempo, modificando a norma prescrita no artigo 2(4).

O exemplo dado pela doutrina de como esse princípio da Carta fundadora das Nações Unidas vem sendo modificado pelo costume nas práticas internacionais, se revela no caso *Nicarágua*, julgado pela Corte Internacional de Justiça (CIJ) em 1986¹⁸⁹. Neste caso, a Corte não considerou em seu julgamento a base legal estabelecida pelo artigo 2(4), mas sim as obrigações contidas nas práticas do direito internacional consuetudinário, como aponta o relatório do caso¹⁹⁰. Ao avaliar os atos de intervenção, base da denúncia

¹⁸⁸ Existem inúmeros exemplos trazidos por comentadores do direito internacional a respeito da modificação de tratados por meio de práticas das partes diferentemente das acordadas. A maior concentração desses exemplos se encontra no campo do direito dos mares, regido pela Convenção de Genebra sobre mares territoriais e alto mar, de 1958.

¹⁸⁹ O caso apresentado à Corte Internacional de Justiça era uma representação do Estado da Nicarágua contra os Estados Unidos, por apoio logístico, material e intelectual aos *Contras*, guerrilheiros opositoristas ao governo nicaraguense, e por minar os portos do país.

¹⁹⁰ CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA. **Nicarágua**. Relatório 14, p. 14 – 98, parágrafo 185.

nicaragüense contra os Estados Unidos, a Corte achou necessário considerar a análise que verificaria se há evidência, no campo do direito internacional, da existência de um direito à intervenção refletido no apoio à oposição política constituída dentro de outro Estado (ou dentro do Estado que recebe a intervenção).

Sobre as justificativas norte-americanas para intervenção, alegando legítima defesa coletiva e humanitarismo, a Corte declarou:

“Não há dúvida que a provisão de auxílio estritamente humanitário a pessoas ou forças em outro país, seja qual forem suas aflições políticas ou objetivos, não pode ser retratada como intervenção ilegal, ou de qualquer maneira contrária ao direito internacional¹⁹¹”.

Porém, apesar de não considerar as intervenções com finalidade humanitária ilegais, ou contrárias ao direito internacional, a CIJ também declarou que não poderia contemplar a criação de “uma nova norma, abrindo espaço para um direito à intervenção de um Estado sobre outro baseado no fato deste ter optado por certo sistema político ou ideologia em particular¹⁹²”.

A argumentação norte-americana de que a Nicarágua havia violado os direitos humanos e, por isso, algo deveria ser feito, teve como resposta da CIJ que os direitos humanos são protegidos por convenções internacionais que fornecem a maneira como essas

¹⁹¹ Ibidem. p. 114, § 242.

¹⁹² Ibidem. p. 133, § 263.

violações devem ser tratadas e, apesar dos Estados Unidos terem o direito de formar sua própria opinião sobre o respeito que a Nicarágua dá aos direitos humanos,

“o uso da força não seria o método apropriado para monitorar ou assegurar esse respeito. Em relação às movimentações já efetuadas [por este país], [as atitudes adotadas para] a proteção dos direitos humanos, com objetivos estritamente humanitários, não pode ser compatível com o ato de minar portos e destruir instalações de combustíveis, (...), treinamento e armamento de *contras*¹⁹³.”

A CIJ concluiu que os argumentos derivados da preservação dos direitos humanos na Nicarágua não constituem justificativa legal para a conduta dos Estados Unidos, condenando os mesmo à reparação pelos danos causados àquele país.

O caso, apesar de representar um exemplo da política externa norte-americana, não motivada por fins humanitários, mas pela lógica da guerra fria, é interessante no estudo dos debates acerca da consolidação de um direito às intervenções humanitárias, pelo fato da Corte Internacional de Justiça justificar seu voto por intermédio da tradição costumeira do direito internacional e não pelo texto legal positivado na Carta das Nações Unidas. Isso demonstra a força dos costumes nesse campo do direito e, de certa forma, flexibiliza a imposição da regra única colocada com a promulgação da Carta.

É importante ressaltar, como lembra Chesterman, que alguns autores como D'Amato e Wolkfe somente consideram os atos e não as declarações dos Estados como

¹⁹³ Ibidem. p. 134, § 268.

práticas internacionais na formação das leis do direito internacional consuetudinário¹⁹⁴. Desse modo, como comenta o autor, nos casos de intervenção, há a valorização dos atos de violência e o total menosprezo aos protestos contra os mesmos. Brownlie aponta esse tipo de critério para a classificação do comportamento dos Estados elegíveis a se tornar lei costumeira no DI de “superpositivismo Rambo¹⁹⁵”. Esse mesmo critério também é criticado por Akehurst¹⁹⁶, que diz que não há compatibilidade entre essa teoria e o fortalecimento do direito nas relações internacionais. Uma vez que somente os atos serão efetivamente considerados elegíveis para a formação de costumes, há pouco espaço para a diplomacia e para as negociações pacíficas, marginalizando Estados com pouca capacidade de ação no sistema jurídico internacional.

2.3 – Apontamentos finais.

Neste capítulo consideramos as possibilidades jurídicas da conjugação de um direito às intervenções humanitárias e o artigo 2(4) da Carta das Nações Unidas, que trata da proibição da ameaça ou uso da força nas relações internacionais dos Estados. A doutrina trata o assunto de duas maneiras: seja considerando compatível a proibição expressa na Carta e o direito as IHS, seja defendendo uma mudança na interpretação do referido artigo,

¹⁹⁴ D’Amato, Anthony. **The concept of custom in international law**. Ithaca: Cornell University Press, 1971. WOLKFE, Karol. **Custom in present international law**. Dordrecht: Martinus Nijhoff, 1993. In CHESTERMAN, Simon. **Just war or just peace?** Cambridge: Cambridge University Press, 2002. p. 63.

¹⁹⁵ BROWNLIE, Ian. **Comparative approaches to the theory of international law**. Discussion Panel, 1986. Apud CHESTERMAN, p. 63.

¹⁹⁶ AKEHURST, Michael. **Custom as a source of international law**. ____: British Ybil, 1974. Apud CHESTERMAN, p. 63.

baseada na teoria da legítima defesa , em decorrência das práticas dos Estados (formando, assim, nova norma do direito internacional consuetudinário) depois de sua promulgação.

Vimos que os argumentos que tentam compatibilizar a proibição da ameaça ou uso da força com um possível direito à intervenção humanitária, sofrem da falta de embasamento jurídico, bem como distorcem a interpretação da norma a fim de garantir tal compatibilidade. Como demonstram diversos doutrinadores e documentos¹⁹⁷ que registraram a vontade dos legisladores da Carta das Nações Unidas, a intenção desta como um todo, e do artigo 2(4), era de simplesmente proibir a violência no cenário internacional de maneira total, sem exceções. Como procurei argumentar, a preocupação da Carta com a manutenção da paz e a garantia da soberania dos Estados foi anterior à defesa dos direitos humanos. Assim, é difícil assumir a compatibilidade entre a norma expressa no documento fundador da ONU e um direito às intervenções humanitárias.

Além das teorias que alegam a compatibilidade, vimos também àquelas que demonstram a mudança na interpretação do referido artigo no decorrer da segunda metade do século XX. Sob a justificativa de que a ordem internacional sofreu grandes mudanças desde 1945, a proibição da ameaça ou uso da força contida no dispositivo vem sendo objeto de debates sobre sua vigência, eficácia e seus limites na atualidade. Há quem defenda que o artigo tenha sido superado ou mesmo ultrapassado pelos acontecimentos da Guerra Fria¹⁹⁸. Uma das correntes defensoras das intervenções humanitárias considera sua re-interpretação

¹⁹⁷ HILDERBRAND, Robert C.. **Dumbarton Oaks: the origins of the United Nations and the search for postwar security**. Chapel Hill: University of North Carolina, 1990

¹⁹⁸ FRANCK, Thomas. Who killed article 2(4)? **American Journal of international law**, Washington, DC, v 64, p. 809-837, 1970.

uma realidade frente ao comportamento dos Estados no cenário internacional, formando, dessa maneira, nova norma no direito internacional.

Ao analisar mais atentamente a argumentação que defende essa nova visão sobre o artigo 2(4), que permite o uso da força para fins humanitários, percebemos que são poucos os fatos históricos ocorridos entre a promulgação da Carta e os anos 1990 que atestam essa tendência genuinamente humanitária por meio de intervenções militares. Chesterman aponta onze casos¹⁹⁹ em que a justificativa humanitária foi invocada, porém conclui que apenas três poderiam ser, de fato, consideradas ações dignas de receber essa classificação. Tom Farer²⁰⁰ e Chris Brown²⁰¹ fazem levantamento semelhante, não deixando dúvidas de que acreditar em uma tendência favorável à mudança da interpretação ou da norma que rege a proibição da ameaça ou uso da força nas relações internacionais, mesmo que para fins de caráter humanitário, está longe de acontecer.

A questão das intervenções humanitárias continuou representando papel ambíguo após a promulgação da Carta das Nações Unidas. Apesar da imposição da proibição do uso

¹⁹⁹ (1) Intervenção belga no Congo, 1960; (2) Intervenção belga e americana no Congo (operação Stanleyville), 1964; (3) Intervenção americana na República Dominicana, 1965; (4) Intervenção indiana no Paquistão (Bangladesh); (5) Intervenção israelense em Uganda (operação Entebbe), 1976; (6) Intervenção franco-belga no Zaire, 1978; (7) Intervenção tanzaniana em Uganda, 1978 e 1979; (8) Intervenção vietnamita no Camboja, 1978 e 1979; (9) Intervenção francesa na República Centro Africana, 1979; (10) Intervenção americana em Granada, 1983; (11) Intervenção americana no Panamá, 1989 e 1990;

²⁰⁰ FARER, Tom. *Humanitarian intervention before and after 9/11: legality and legitimacy*. In HOLZGREFE, J. **Humanitarian Intervention: ethical, legal and political dilemmas**. Cambridge: Cambridge university Press, 2003.

²⁰¹ BROWN, Chris. **Selective humanitarianism: in defense of inconsistency**. In CHATERJEE, Deen; SCHEID, Don. **Ethics and foreign intervention**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

da força nas relações internacionais, as intervenções continuaram acontecendo. As ações das superpotências, direta ou indiretamente, enfraqueceram a imposição da norma e colocaram a Organização em posição delicada. Muitas das intervenções de caráter alegadamente humanitário, eram nitidamente operações que serviam aos interesses estratégicos e ideológicos dos Estados Unidos e da União Soviética, como os casos das intervenções americanas na América Latina até 1990. Como definiu o Ministério das Relações Exteriores do Reino Unido e da Commonwealth em 1984, “[as intervenções] com fins humanitários são quase sempre misturadas com outros motivos menos louváveis e, os benefícios humanitários de uma intervenção geralmente são colocados *ex post facto*²⁰²”.

Dessa forma, as intervenções humanitárias continuaram na penumbra legal, algumas vezes sendo condenadas pelo Conselho de Segurança e outras sendo apenas toleradas pela sociedade internacional. Com o fim da Guerra Fria e a chegada de uma nova ordem no sistema internacional, o cenário tornou-se propício para uma mudança no tratamento do debate acerca do tema..

Sem o caráter marcadamente ideológico imposto pelas superpotências por quase meio século, os anos 1990 puderam presenciar algumas intervenções que puderam ser julgadas como verdadeiramente em prol dos direitos humanos e da preservação da humanidade. Nesse contexto, as Nações Unidas exerceram papel fundamental nessa

²⁰² Foreign and Commonwealth Office. **Is intervention ever justified?** Documento interno, 1984. Apud CHESTERMAN, **Just war or just peace?** p. 86.

discussão, tanto se posicionando a favor da ação²⁰³ como se omitindo em situações que gerariam crises de proporções catastróficas à história recente. A análise mais detalhada da questão entre a legalidade e legitimidade dessas ações, bem como a dissecação de dois casos emblemáticos desse período serão objetos do próximo capítulo.

²⁰³ Os secretários gerais que exerceram seus cargos após a Guerra Fria, o egípcio Boutros Boutros Ghali (1992 – 1996) e o ganes Kofi Annan (1997 – 2006) foram grandes defensores de uma ação mais efetiva das Nações Unidas em conter crises humanitárias, mesmo que isso representasse o uso da força militar pela organização, como demonstram seus pronunciamentos, artigos e, principalmente, o documento oficial *Uma Agenda para a Paz*.

PARTE B

Capítulo III - O FIM DA TENSÃO BIPOLAR E A “DÉCADA DO DIREITO INTERNACIONAL DA ONU”: AS INTERVENÇÕES HUMANITÁRIAS E A ERA DO DIREITO FRACASSADO.

“A lição que se tira da Guerra Fria, no final, é a de que não foi a evolução da Organização das Nações Unidas para se tornar uma polícia global que havia sido frustrante, foram as dificuldades e perigos da intervenção que estavam mascarados pela paralisia do Conselho de Segurança”.-

Independent²⁰⁴, 1993.

Como vimos nos capítulos I e II, as intervenções humanitárias sempre trilharam um caminho polêmico quanto à sua legalidade e quanto ao grau de legitimidade que essas ações tiveram ao longo da história. Conforme o sistema de Estados foi se tornando mais complexo e o direito internacional mais fortalecido quanto à efetividade de suas normas, a questão das intervenções para contenção de crises humanitárias se tornou igualmente complexa no que tange à sua legalidade e ainda mais crítica do ponto de vista moral. Ao mesmo tempo, à medida que a opinião pública se tornou mais consciente das atrocidades cometidas ao redor do globo, a pressão para que governos tomassem uma atitude com o propósito de deter tais tragédias se tornou cada vez maior.

A mudança dos rumos do direito e da política internacional após a promulgação da Carta das Nações Unidas (CNU) em 1945, trouxe à tona nova realidade ao sistema de

²⁰⁴ Editorial, The Possible and the Defensible. **Independent**, 16 de julho de 1993. In CHESTERMAN, *Ibidem*, p. 113.

Estados que, por sua vez, deveriam respeitar as novas normas para reger a relação entre os países. A questão das intervenções humanitárias não fugiu à regra. Conforme estipulado no artigo 2º, parágrafo 4º da CNU²⁰⁵, a partir da promulgação deste documento estavam extintas a ameaça ou uso da força nas relações internacionais dos países, sendo possível o apelo a esses meios somente mediante autorização do Conselho de Segurança (CSNU) ou em caso de legítima defesa à agressão externa. Assim, a motivação humanitária para intervenções ficou vinculada à cooperação e aceitação dessa organização para poder ocorrer sem ser considerada violação ao direito internacional. Da mesma forma, a construção da legitimidade dessas ações passou a serem apreciadas nos fóruns da organização, dependendo de justificativas claras e bem formatadas por parte do Estado interventor para conseguir a aceitação e conseqüente legitimidade dada pela comunidade internacional, ali organizada. A verdade é que com a construção das Nações Unidas como fórum internacional permanente, todas as relações entre Estados passaram a ser monitoradas e analisadas por toda a comunidade de Estados, e as intervenções humanitárias, questão historicamente complexa e sem consenso, também foi objeto dessa nova ordem.

Neste capítulo mostraremos o embate contemporâneo entre a legalidade e a legitimidade das intervenções humanitárias no âmbito das Nações Unidas através da análise dos acontecimentos relativos ao tema nos anos 1990, sublinhando alguns casos em particular para exemplificar esse debate.

²⁰⁵ Apresentado e debatido no capítulo II.

3.1 As intervenções humanitárias e os anos da tensão bipolar.

É inegável que a Guerra Fria causou paralisia no sonho das Nações Unidas em compor um Conselho de Segurança ativo e que pudesse conter, através de seu sistema de segurança coletivo, todas os conflitos que resultassem em distúrbio à ordem e a paz internacional. Segundo o Secretário Geral Boutros-Ghali, entre os anos de 1946 e 1989, vinte milhões de mortes aconteceram por conta de cem conflitos diferentes²⁰⁶. O veto, neste contexto, foi exercido 279 vezes gerados basicamente pelos Estados Unidos e União Soviética. O resultado dessa queda de braço entre as superpotências resultou no enfraquecimento do órgão, que, nas oportunidades que teve para se posicionar em favor da promoção do uso coercitivo da força a fim de sanar questões que necessitavam de ações mais duras, foi obrigado a adotar medidas meramente recomendatórias, por conta dos vetos. A única exceção a essa regra foi o caso da operação de paz liderada pelos Estados Unidos na Coreia do Sul²⁰⁷ devido à invasão da Coreia do Norte. Porém, esta operação revela-se diferente das demais pelo fato da União Soviética ter-se absterido da votação que a aprovou²⁰⁸, modificando, assim, o resultado da votação que permitiu o envolvimento das Nações Unidas de maneira coercitiva no conflito. O questionamento sobre a legitimidade e

²⁰⁶ ONU. **An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peace-Keeping**. (Relatório do Secretário geral para a Reunião do Conselho de Segurança em 31 de janeiro de 1992), Documento da ONU A/47/277-S/21111 (1992) § 4.

²⁰⁷ Resolução 82 e 83 (1950) do CSNU.

²⁰⁸ A União Soviética se retirou do Conselho em 13 de janeiro de 1950 por problemas com a delegação diplomática chinesa, que trazia um membro do Kuomintang. Além disso, declarou que não acataria como legal nenhuma decisão desse órgão que tivesse a participação deste representante. A URSS voltou a participar das reuniões do CSNU em 1º de agosto do mesmo ano. **Year Book das Nações Unidas**, 1950. pp. 220 – 230.

a legalidade dessa ação da organização é tema de inúmeras discussões que até hoje não foram solucionadas.

Em 1986, após o re-encaminhamento de Javier Pérez de Cuéllar ao posto máximo das Nações Unidas, o então Secretário Geral requisitou²⁰⁹ que o Conselho de Segurança se esforçasse para chegar a um denominador comum a respeito do conflito entre Irã e Iraque. Essa cooperação resultou em uma série de encontros regulares informais²¹⁰, facilitando o diálogo entre os cinco países de assento permanente no Conselho. Além desse esforço estimulado pelo Secretário Geral, no ano seguinte o presidente da URSS Mikhail Gorbachev, em artigo publicado nos jornais soviéticos, clamou que o CSNU utilizasse mais do recurso às operações de manutenção da paz de maneira que os cinco permanentes (P5) pudessem se tornar “garantidores da segurança internacional”. O pedido de Gorbachev surtiu efeito, nos anos seguintes cinco operações de manutenção da paz²¹¹ foram efetuadas e forças de observação da ONU foram espalhadas em três continentes. Como aponta Chesterman²¹², “o relativo sucesso dessas operações estabeleceu as condições para uma explosão das atividades do Conselho de Segurança no começo da década seguinte [1990]”.

Sem dúvida, com o fim da tensão promovida pela Guerra Fria, o Conselho de Segurança passou a ter papel muito mais ativo. Comparativamente, entre 1946 e 1989 ele se

²⁰⁹ Comunicado ONU SG/SM/3956 de 13 janeiro de 1986.

²¹⁰ MALONE, David. **Decision Making in the UN Security Council: The Case of Haiti 1990 -1997**. Oxford:Clarendon Press, 1998. p. 8.

²¹¹ Foram elas: UNIMOG (Irã – Iraque, 1988-1981); UNGOMAP (Afeganistão – Paquistão, 1988-1990); UNTAG (Namíbia, 1989-1990); UNAVEM I (Angola, 1989-1991); ONUCA (América Central, 1989-1992).

²¹² CHESTERMAN, p. 121

reuniu 2.903 vezes e adotou 646 resoluções, com a média de 15 por ano, enquanto entre 1990 e 1999 ele se reuniu 1.183 vezes e adotou 638 resoluções, em uma média de 64 por ano. Além disso, o conteúdo, explicitado nas resoluções dos anos 1990, demonstram que este órgão ampliou sua interpretação no que tange à sua responsabilidade em manter a paz e a segurança internacional. Sob o manto do capítulo VII (do que?) foram formados tribunais criminais internacionais para o julgamento de casos de violação aos direitos humanos de forma grave para os conflitos da Iugoslávia e Ruanda²¹³, autorizando o uso da força para a captura dos criminosos²¹⁴. Enquanto durante a Guerra Fria o CSNU aplicou somente duas sanções, nos anos 1990 foram doze²¹⁵. As operações para manutenção da paz cresceram em número e abrangência, chegando ao fim de 1999 com trinta e cinco operações agindo sob o mandato do Conselho de Segurança e legitimadas pelo capítulo VII da Carta das Nações Unidas.

Com o número de operações crescendo e atuando nas mais diversas e complexas situações, sua natureza imparcial, sem possibilidade de uso efetivo da força, também sofreu modificações. Depois dos incidentes na Bósnia, Somália e Ruanda em que os chamados “capacetes azuis” foram atacados fisicamente, tornou-se praxe das operações que se seguiram, a autorização do uso de “todos os meios necessários” para atingir objetivos específicos. Isso representa uma mudança no comportamento do CSNU em relação ao

²¹³ Resoluções do Conselho de Segurança 808 (1993), 827 (1993) e 955 (1994).

²¹⁴ Resolução do conselho de Segurança 837 (1993).

²¹⁵ Foram elas: Iraque (1990 -); Estados que sucederam a antiga Iugoslávia (1991-1996); Somália (1992-); Líbia (1992-1999); Libéria (1992-); Haiti (1993-1994); Ruanda (1994-1996); Sudão (1996-); Serra Leoa (1997-1998); República Federal da Iugoslávia (1998-); Afeganistão (1999-); e à entidade não estatal das forças angolanas UNITA (1993-).

compromisso em assegurar a paz através da força. As operações de manutenção da paz, *peacekeeping*, perderam espaço, para as operações em que as tropas da organização forçam as partes à paz, *peace-enforcement*. A diferença, além da possibilidade de, na última, ter autorização para o uso da força militar (revidar agressões, utilizar-se da força para atingir objetivos, etc) se dá também no campo do comando. Enquanto as operações de *peacekeeping* são de responsabilidade e comando do Secretário Geral das Nações Unidas, as ações de *peace-enforcement* são de responsabilidade e comando de um Estado sob o mandato direto do Conselho de Segurança. A confusão entre os dois tipos de operação de paz que se instaurou com o crescimento das atividades do CSNU nos anos 1990 levantou críticas do Secretariado Geral, para quem as operações, por seus objetivos distintos, deveriam continuar sendo coisas separadas, sob pena de descaracterizar as ações da organização e, assim, perder o controle sobre a credibilidade daquelas atividades²¹⁶. A verdade é que a organização tem feito combinações entre as duas modalidades para potencializar os efeitos pretendidos com as missões. Intervenções para a manutenção da paz na Somália, Haiti e Ruanda, por exemplo, transformaram-se em operações de força após a posição imparcial ter se mostrado ineficiente. Do mesmo modo, quando as situações em conflitos se mostram menos perigosas e podem dispensar o uso da força, missões de manutenção de paz tomam o lugar das que utilizam a força para impor a paz, como o caso do Timor Leste em 1999²¹⁷.

²¹⁶ BOUTROS-GHALI, Boutros. **Supplement to An Agenda for Peace: position paper of the Secretary-General on the Occasion of the Fifth Anniversary of the United Nations**. Documento da ONU: A/50/60-S/1995/1, 1995.

²¹⁷ Resolução do Conselho de Segurança 1264 (1999).

Além das missões originárias das Nações Unidas, no pós Guerra Fria, a ONU também autorizou diversas organizações regionais a agirem em seu nome. A polêmica gerada por essas autorizações se dá pelo fato de nem sempre as organizações de segurança coletiva regionais obterem esse mandato antes de proceder aos atos de beligerância. As chamadas “aprovações retroativas implícitas” do CSNU levantaram dúvidas sobre a capacidade do órgão de responder com efetividade às crises que deveria conter, bem como colocaram sob suspeita sua autoridade frente outras organizações²¹⁸.

Com o maior envolvimento do Conselho de Segurança, os problemas de legalidade nas ações de intervenção para fins humanitários parecem sanados a primeira vista, uma vez que, com a autorização ou envolvimento direto deste, agindo sob o capítulo VII da CNU, não haveria transgressão ao direito internacional. Porém, podemos perceber que mesmo revestido desse tipo de blindagem existiram ações que deixaram o julgamento da legalidade das intervenções em dúvida²¹⁹. A natureza estritamente política do CSNU, muitas vezes interpretando a Carta de maneira a satisfazer determinada intenção, pode gerar conflitos com o direito internacional. A mudança nos rumos deste órgão, passando, de entrave das ações coercitivas das Nações Unidas para protagonista importante nas questões de

²¹⁸ Os casos em que a “aprovação retroativa implícita” foi usada foram: operações do ECOMOG (Comunidade Econômica dos Estados do Oeste Africano – em inglês) na Libéria (1990-1992) e Serra Leoa (1997-1998); operações do MISAB (Missão Interafricana para Monitoramento da Implementação nos Acordos de Bangui) e França na República Centro Africana (1997-1998); autorização para a zona de exclusão aérea no Iraque (1991); autorização para ameaça e ataques aéreos nas operações da OTAN (Organização do Tratado do Atlântico Norte) na República Federativa da Iugoslávia (1998-1999).

²¹⁹ Os casos de legalidade questionável mais descritos na literatura sobre as intervenções humanitárias são os de autorização retroativa implícita, os de ações executadas por outras organizações regionais e alguns casos particulares como a ação da ONU na Coréia.

segurança coletiva, mostra que este Conselho segue orientação própria, pautada em vontades e conveniências, a maioria - senão em sua totalidade - determinadas pelos cinco países com assento permanente (P5).

Com o CSNU atuando em prol dos princípios estipulados na Carta, as ações coercitivas da ONU passaram a seguir direcionamentos diferentes daqueles exercidos durante a Guerra Fria. Nos anos 1990 podemos identificar três espécies de atuação do CSNU sob o capítulo VII da Carta. As diferenças entre essas três espécies e a análise do argumento utilizado para justificar as operações militares serão discutidas no item a seguir.

3.2 O Conselho de Segurança nos anos 90: novos horizontes e a transformação do foco de operações.

Com o aquecimento das atividades do Conselho de Segurança, as intervenções humanitárias ganharam espaço no novo foco dado às responsabilidades do órgão. Apesar da barreira jurídica que impossibilitava a solução de crises humanitárias que não representassem risco à paz internacional, os casos que foram classificados como tal ganharam atenção do órgão devido à sua nova estruturação. No entanto, embora nem sempre eficazes - como o caso das operações de paz do CSNU em Ruanda -, as operações de paz na década de 1990 foram fundamentais para a adequação do órgão na nova ordem internacional pós Guerra Fria.

As ações militares dirigidas pelo Conselho de Segurança estão restritas à atitudes de reação no momento em que há ameaça à paz, ruptura da paz ou ato de agressão²²⁰ entre Estados. Essa limitação de atuação, juridicamente determinada pela Carta, sofreu modificações interpretativas que possibilitaram um envolvimento mais intenso do CSNU com diversos acontecimentos no mundo a partir dos anos 1990. Com o Encontro de 31 de janeiro de 1992, em que se reuniram pela primeira vez no Conselho de Segurança os chefes de Estado de seus quinze membros, e a reafirmação do compromisso com o sistema da Carta e do objetivo comum da segurança coletiva, foi constatado que havia “novas circunstâncias internacionais favoráveis²²¹” para que este Conselho pudesse cumprir mais efetivamente sua responsabilidade primária: a manutenção da paz e segurança internacional. Ao mesmo tempo, foi também constatado que o CSNU deveria redefinir a abrangência de sua atuação no sentido de conseguir garantir seus objetivos, tendo em vista que nessa nova ordem internacional, outros fatores além da guerra poderiam representar ameaças à paz e à segurança, como foi declarado no posicionamento do encontro de janeiro de 1992: “A ausência de guerra e conflitos militares entre Estados não garante a paz e a segurança internacional. Os meios não-militares de instabilidade no campo econômico, social, humanitário e ecológico tem se tornado ameaças à paz e à segurança²²²”.

De fato, a mudança no foco das atividades do Conselho de Segurança não se revelou tão abrangente como anunciada em 1992. Por exemplo, nunca ficou definido explicitamente o escopo daquelas declarações, no sentido de definir se o CSNU tinha

²²⁰ Artigo 39 da CNU.

²²¹ Pronunciamento sobre as responsabilidades do Conselho de Segurança na manutenção da paz e segurança internacional do Encontro do Conselho de Segurança de 31-01-1992. Documento da ONU S/23500 (1992).

²²² Ibidem.

realmente o interesse de atuar em questões de ordem econômica ou social. Podemos dividir seus atos na década de 1990 em três vertentes. As autorizações dadas ao uso da força para conter ameaças à paz e à segurança internacional, nesse período, podem ser classificadas da seguinte forma: (1) conflitos internos armados, (2) atentados à democracia e (3) crises humanitárias.

Os três temas, que resumem as mudanças de foco das atividades do CSNU, formam, em um todo, a preocupação da organização para temas humanitários, uma mudança considerável no âmbito do interesse político do órgão.

Muito se discute sobre a defesa da democracia como ponto fundamental para o exercício pleno dos direitos humanos²²³, sendo, dessa maneira, ponto importante para a promoção dos mesmos pelas Nações Unidas. Os conflitos internos dos Estados, princípio inviolável durante os anos da cortina de ferro, também passaram a ser analisados pelo distúrbio que causam à ordem internacional, principalmente àqueles provocados pelo aumento do fluxo migratório e pelo problema dos refugiados, além da extensão do conflito às populações civis. As crises humanitárias, que sempre figuraram como alvo principal das missões de auxílio humanitário das Nações Unidas através do envio de comida, remédios e assistência médica para os povos em sofrimento, começaram a receber outro tipo de atenção. Nos anos 1990, as operações militares de imposição da paz através da força, *peace-enforcement*, passaram a acompanhar campanhas de auxílio humanitário a fim de

²²³ Ver MALONE, David. **Decision-making in the UN Security Council: the case of Haiti**. Oxford:Clarendon Press, 1998.; NOWROT, Karsten & SCHABAKER, Emily. **The use of force to restore democracy: international legal implications of the ECOWAS intervention in Sierra Leone**. 14^o American University International Law Review, 1998. p. 331.; TESÓN, Fernando. **Humanitarian Intervention**. Dobbs Ferry, NY: Transnational, 1988.

garantir que mantimentos chegassem aos realmente necessitados e não desviados para suprir as partes beligerantes²²⁴. Além disso, o próprio conceito de intervenção humanitária passou a ser adotado pelas Nações Unidas, fazendo com que operações militares pudessem ser utilizadas para a imposição do cessar fogo e conseqüente diminuição do sofrimento dos afetados pelo conflito.

Interessante notar que, apesar da vontade manifestada nessa posição do CSNU, a grande dificuldade encontrada nesta década foi conseguir conciliar as determinações do órgão e as vontades políticas dos Estados que, fundamentalmente, arcariam com as operações. A seletividade dos promotores das intervenções foi um dos aspectos mais controversos na análise da atuação do CSNU na década de 1990.

3.2.1 Conflitos internos armados.

A maior mudança de foco nas políticas de operação de paz do Conselho de Segurança ocorreu em relação às intervenções da organização em conflitos internos. A transformação na política de atuação é resultado de uma mudança de interpretação do artigo 39 da Carta, que considera que, após a Guerra Fria, guerras civis e distúrbios internos poderiam ser capazes de ameaçar a paz e a segurança internacional. Para acompanhar essa

²²⁴ As Nações Unidas sempre tiveram problemas na entrega de auxílio humanitário, seja na proteção das chamadas “zonas verdes”, áreas neutras dentro do campo de batalha, seja na entrega efetiva de comida e remédios aos necessitados. As operações da Somália em 1993 e em Ruanda em 1994, para ficarmos em exemplos do começo dos anos 1990, são casos que demonstram a dificuldade no exercício dessa atividade.

mudança, a maioria das missões de manutenção de paz – *peacekeeping* – passou a atender de forma mais “musculosa²²⁵” seus mandatos sob o capítulo VII²²⁶.

Boutros-Ghali comenta que no ano de 1988, somente uma das cinco missões de manutenção da paz em andamento tratava de conflitos internos, enquanto que da mesma data até 1995, das vinte e uma operações de paz promovidas ao menos treze lidaram com este tipo de conflito. Se reduzirmos a faixa de tempo analisada, perceberemos que de 1992 a 1995, das onze operações de paz efetuadas, apenas duas não lidavam com conflitos internos²²⁷.

Foram várias as intervenções militares na década de 1990 que ocorreram sob mandato do Conselho de Segurança, baseado no capítulo VII da CNU, e que agiram em conflitos internos e guerras civis. A questão da legitimidade e da legalidade desses atos são questionadas pela doutrina que defende que o Conselho de Segurança, agindo dessa forma, desvirtuou preceito fundamental da Carta, a autodeterminação dos povos. Os exemplos de casos práticos dessa situação demonstram que, apesar destes casos se constituírem verdadeiramente em risco à paz e segurança internacional, como demanda o artigo 39, as motivações que levaram a ONU à intervir se devem a um caráter mais preocupado com as condições de vida das populações em sofrimento, bem como as conseqüências de

²²⁵ A doutrina norte-americana tende a chamar essa ligeira mudança de *modus operandi* das missões de paz da ONU de *muscular peacekeeping*.

²²⁶ Temos como exemplo a Resolução do CSNU 836 (1993).

²²⁷ BOUTROS-GHALI, Boutros. **Supplement to An Agenda for Peace: position paper of the Secretary-General on the Occasion of the Fifth Anniversary of the United Nations**. Documento da ONU: A/50/60-S/1995/1, 1995. § 11.

problemas migratórios, produto inevitável das guerras civis, fenômeno principalmente notado no leste europeu. Como comentado anteriormente, o problema da legalidade de tais ações recai muito mais nas diferenças interpretativas da mesma norma do que propriamente em uma distorção do texto legal. O artigo 39 e todo o capítulo VII traçam balizas que tentam assegurar a ordem e a paz internacional. A simples mudança da leitura da norma não representa a ilegalidade. A mudança de foco nos objetivos deste órgão, marcada pelo Encontro do CSNU em 1992, mostrou que a legalidade de suas ações seria lastreada por esta re-interpretação da Carta.

A legitimidade destas ações, além de assegurada pela Carta em si, que prevê a segurança do sistema internacional através da manutenção da paz, é justificada pelo apelo moral da opinião pública ao redor do mundo. Nos casos de quebra da soberania dos Estados que sofreram a intervenção das Nações Unidas para conter as atrocidades de seus conflitos internos ou guerras civis, a opinião pública se manifestou positivamente favorável às ações interventoras. Segundo Farer, a facilidade da propagação de informações na década de 1990, principalmente através de noticiários televisivos, fez com que a opinião pública se transformasse em fator importante para a justificativa dos Estados em adotar políticas interventoras²²⁸.

²²⁸ FARER, Tom. **Intervention in self-determination struggles**. In *Ethics and Foreign Intervention*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

Os conflitos internos que sofreram intervenções por parte do Conselho de Segurança²²⁹ sob o mandato do artigo 39 da Carta das Nações Unidas foram: a repressão do governo iraquiano sobre os curdos em 1991²³⁰; a desordem causada pelas declarações de independência de quatro das seis repúblicas que formavam a antiga Iugoslávia em 1991²³¹; a guerra civil pela deposição do presidente golpista da Libéria, Samuel Doe, no poder há dez anos, de 1990 a 1992²³²; lutas armadas em Angola após as eleições multipartidárias de 1992²³³; a autorização à supressão das forças rebeldes na República Centro Africana entre 1996 e 1998²³⁴.

3.2.2 Atentados à democracia.

Como discutido anteriormente, a questão dos atentados à democracia, representando ameaça à paz e à segurança internacional, são bastante polêmicos entre os analistas das intervenções humanitárias. Alguns autores, como Tesón e Lilich, acreditam que a ação

²²⁹ Com exceção da guerra civil na Libéria ocorrida entre 1990 e 1992 em que a intervenção foi executada pela ECOMOG (Comunidade Econômica dos Países do Oeste Africano, estabelecida em 1975 e composta por Benin, Burkina Faso, Cabo Verde, Costa do Marfim, Gâmbia, Gana, Guiné, Guiné Bissau, Libéria, Mali, Mauritânia, Niger, Nigéria, Senegal, Serra Leoa e Togo).

²³⁰ Resolução do CSNU 688 (1991).

²³¹ Resoluções do CSNU 713 (1991) e 724 (1991).

²³² O Conselho de Segurança não interveio no caso da guerra civil na Libéria, deixando a função para o ECOMOG. No entanto condecorou a organização africana pelos serviços prestados à paz e à segurança internacional através da Resolução 788 (1992).

²³³ Resoluções do Conselho de Segurança 834 (1993) e 851 (1993).

²³⁴ Inicialmente a intervenção ocorreu unilateralmente por parte das forças armadas francesas. A resolução do CSNU 1125 (1997) regularizou a presença francesa e tomou conta da situação até abril de 1998.

americana no Haiti é “o mais importante precedente a reforçar a legitimidade tanto do princípio do domínio da democracia como das intervenções humanitárias coletivas²³⁵”.

No entanto, outros comentadores, como Chesterman e Reisman, identificam algumas razões mais tradicionais do que a possibilidade de legitimação da defesa da democracia, como apresentado por Tesón, para a atitude do Conselho de Segurança. Esses autores acreditam que as ações tanto no Haiti, entre 1991 e 1994, como em Serra Leoa, entre 1997 e 1998, tem muito mais afinidades com os preceitos do artigo 39 do que com a demonstração de legitimidade na imposição da democracia que Tesón e Lilich querem enxergar. Para isso apontam três possibilidades²³⁶ que justificam os atos do CSNU. A primeira seria o fato de que somente o atentado à democracia haitiana em si já seria o suficiente para ameaçar a paz e a segurança da região²³⁷. A segunda hipótese é o argumento defendido por muitos teóricos²³⁸ que diz que a ausência de democracia em si é uma ameaça à paz e à segurança internacional. Esta teoria, denominada Paz Democrática, sustenta que verdadeiras democracias não brigam entre si e que os conflitos entre Estados desse regime são exceção à regra. A terceira e última possibilidade levantada por essa corrente, apesar de não ser fortemente apoiada pelos autores, confere ao Conselho de Segurança a legitimidade e a autoridade absoluta para determinar o que representa ameaça à paz e à segurança

²³⁵ TESÓN, Ibidem. p. 259

²³⁶ CHESTERMAN, Ibidem p. 157.

²³⁷ Os autores justificam essa possibilidade recordando de dois casos que podem ser interpretados como as primeiras tentativas do CSNU em defender a democracia. O primeiro trata da intervenção na Rodésia (atual Zimbábue) em 1966 [Resolução do CSNU 232 (1966)]. O segundo caso trata do embargo de armas imposto à África do Sul [Resolução do CSNU 418 (1977)].

²³⁸ Para maiores informações sobre a Paz Democrática ver: BROWN, M; JONES, S.; MILLER, S.. **Debating Democratic Peace**. Cambridge, MA: MIT Press, 1996. FARER, T. **Collectively Defending Democracy in a World of Sovereign States**. 15ª Human Rights Quarterly, 1993. p. 716 – 726.

internacional. Apesar da facilidade em solucionar todos os questionamentos acerca da legitimidade e legalidade das medidas tomadas pelo CSNU, essa interpretação destrói qualquer tentativa de normatização ou regulação das ações desse órgão, restando impossível garantir a previsibilidade de seus atos uma vez que não haveria normas balizadoras das decisões. Apesar de as decisões do Conselho de Segurança atualmente não serem submetidas a qualquer tipo de revisão, seja ela judicial ou política, Chesterman²³⁹ aponta que a Corte Internacional de Justiça, em decisão de 1998, repreendeu aquele órgão determinando que o mesmo deveria ater-se à sua responsabilidade primária, ou seja, a manutenção da paz e segurança internacional, limitando-se às determinações do artigo 24 da Carta²⁴⁰.

Ainda que a discussão a respeito das intervenções do CSNU nos casos do Haiti e de Serra Leoa tenham recebido a classificação de intervenções humanitárias para a defesa da democracia, podemos perceber que essa foi apenas uma dentre muitas outras razões para a ação militar. A resolução 940 (1994) do CSNU, que estabelece a intervenção no Haiti, coloca, anteriormente à questão do distúrbio à democracia, questões como a deterioração da situação humanitária, violação dos direitos e liberdades civis impostas pelo regime *de facto*, o apelo desesperado dos refugiados haitianos e a “recente expulsão das missões civis internacionais”. Em face destes argumentos, nos parece um tanto forçoso acreditar que este órgão estivesse legitimando uma intervenção militar exclusivamente para a restauração da democracia e, ainda, crer que esta intervenção seria um símbolo na intenção do órgão em alçar o regime democrático ao patamar de condição de necessidade para o respeito aos

²³⁹ CHESTERMAN, *Ibidem*, p. 158.

²⁴⁰ Artigo 24: O CSNU deverá agir de acordo com os propósitos e princípios das Nações Unidas.

direitos humanos. As intenções deste conselho, como é demonstrado tanto na resolução 940 (1994) como nos votos individuais de seus membros, indicam que a questão estava muito mais ligada à manutenção da ordem na região, visto que a crise havia se instalado por conta de um golpe de Estado aplicado após eleições democráticas legítimas, acompanhadas e fiscalizadas por entidades internacionais, inclusive a ONU.

3.2.3 Crises Humanitárias.

As crises humanitárias sempre foram objeto de preocupação das Nações Unidas e de seus programas de assistência ao redor do mundo. O envolvimento específico do Conselho de Segurança, entretanto, sofre limitações impostas pelo capítulo VII da Carta que diz que este órgão somente poderá envolver-se nos casos em que essas crises aconteçam em tempos de guerra. A partir dos anos 1990, mais especificamente no conflito com o Iraque em 1991, houve sobreposição das operações da ONU destinadas ao auxílio humanitário e as operações do Conselho de Segurança de natureza militar²⁴¹.

Passado o primeiro choque pela sobreposição de funções da Organização no conflito iraquiano, o CSNU aparentemente solucionou o problema declarando que a “magnitude da tragédia humana” impulsiona a ação do órgão sob o mandato do capítulo VII. No entanto, analisando toda a postura do Conselho de Segurança nos anos 1990, percebemos que a dificuldade em efetivamente sustentar essa declaração com ações que demandam elevado custo humano e material, tornou o Conselho menos impetuoso.

²⁴¹ Resoluções do CSNU 687 e 688 (1991).

Nos anos 1990 foram muitas as crises humanitárias internas que pediram uma resposta rápida e eficaz de autoridades estrangeiras para evitar tragédias humanas. Sendo parte dos novos objetivos do CSNU o tratamento de crises humanitárias, é razoável acreditar que as mesmas pudessem, a partir desse momento, ser evitadas com mais eficiência, impedindo que o mundo chegasse a experimentar um novo holocausto. Mas após as imagens estampadas em todos os jornais do mundo do genocídio em Ruanda em 1994 e na Bósnia-Herzegovina em 1995, seria correto afirmar que este Conselho não agiu conforme havia se comprometido. As operações de paz que compuseram o que a literatura chama de intervenções humanitárias coletivas autorizadas ou dirigidas pelo Conselho de Segurança foram: (1) Somália, 1992 – 1993; (2) Ruanda, 1994²⁴²; (3) Zaire, 1996; (4) Albânia, 1997; e (5) Timor Leste, 1999²⁴³.

A questão do cumprimento da legalidade e da legitimidade das ações do CSNU para conter crises humanitárias é discutível. O principal argumento, usado pelo órgão no início da década de 1990, para atuar nessa esfera, foi a ameaça à paz e à segurança internacional causada pelo massivo fluxo de refugiados gerados nesses conflitos. Uma vez que juridicamente o órgão, em teoria, não poderia atuar em conflitos internos que não representem risco a àqueles valores de legitimidade e legalidade, a questão dos refugiados foi a maneira utilizada para poder enfrentar essas situações sem causar dano ao direito

²⁴² Trataremos mais detalhadamente deste conflito mais adiante.

²⁴³ Alguns autores não consideram como intervenção humanitária as operações militares com esse propósito que tenham a autorização ou sejam orquestradas pelo CSNU, adicionando, assim, mais um requisito ao conceito do fenômeno internacional. Conforme definido na introdução deste trabalho, o conceito utilizado aqui não abrigará esse novo requisito, considerando como intervenção humanitária toda operação militar que obedecer aos critérios estabelecidos em nossa conceituação e que tenham ou não a participação das Nações Unidas.

internacional²⁴⁴. Após as experiências do começo da década, o CSNU determinou que violações “sérias, sistemáticas, abrangentes e flagrantes” das leis humanitárias internacionais poderiam contribuir para a ameaça à paz e à segurança internacional, garantindo, assim, a legitimidade de suas decisões geradoras de intervenção nos Estados promotores de tais violações. Na mesma resolução em que apontou essa constatação, o órgão criou os Tribunais Penais Internacionais para a antiga Iugoslávia, Ruanda e Timor Leste, a fim de apurar, julgar e condenar os responsáveis pelas atrocidades cometidas contra as populações iugoslavas, ruandesas e timorenses nos anos de conflito²⁴⁵.

Apesar de não haver indícios suficientes para apontarmos uma tendência à mudança normativa que proíbe a intervenção em assuntos internos dos países²⁴⁶, ao analisarmos o comportamento do Conselho de Segurança das Nações Unidas durante sua atuação nesses conflitos da década de noventa, podemos perceber um interesse maior deste órgão em atuar em situações de confronto que nem sempre ultrapassam as fronteiras do território dos Estados, cenários das crises objeto das intervenções.

3.3 Ruanda e Kosovo: inação *versus* ilegalidade.

Fundamental para a complementação da análise deste panorama que apresentamos sobre a questão das intervenções humanitárias e o comportamento do CSNU nos anos 1990 é o olhar mais detalhado para algumas atuações desse órgão frente a crises humanitárias.

²⁴⁴ Através das resoluções do CSNU 819 (1993), 824 (1993), 836 (1993), 918 (1994) e 929 (1994) o CSNU estabeleceu campos de refugiados em zonas desmilitarizadas (*green zones*) nos Bálcãs e em Ruanda.

²⁴⁵ Resoluções do CSNU 808 (1993); 827 (1993); 955 (1994); e 1264 (1999).

²⁴⁶ Artigo 2 (4), da Carta das Nações Unidas. Para maiores detalhes consultar capítulo II deste trabalho.

Como percebemos ao observar as transformações de ordem política do CSNU, após o fim da Guerra Fria havia interesse perceptível em mudar o cenário de restrições às atuações do órgão, graças à implacável prática do exercício de veto durante os anos da “cortina de ferro”. Adotou-se uma postura mais ativa frente ao compromisso da ONU de ser a guardiã da paz e da segurança internacionais. Nas palavras de George Bush:

“Nesses tempos turbulentos... uma nova ordem mundial pode emergir: uma nova era, livre da ameaça do terror, mais forte na perseguição da justiça, e mais segura na busca da paz... Um mundo onde a predominância do direito suplantaria a predominância da lei da selva. Um mundo em que as nações reconheçam a responsabilidade compartilhada da liberdade e da justiça. Um mundo em que os fortes respeitem os direitos dos fracos ²⁴⁷”.

É dentro desse contexto de euforia e utopia que o Conselho de Segurança esperava lidar com temas delicados à segurança e à paz internacionais, tradicionalmente tratados no âmbito das relações de força. Apesar dos esforços da Organização e de seus líderes, como o Secretário-Geral Boutros Boutros-Ghali e seu **Uma Agenda para a Paz**²⁴⁸, a esperança de um mundo mais justo e igualitário, como descrito no discurso de Bush acima citado, durou pouco tempo. Mais uma vez, os interesses das grandes potências suplantavam os interesses

²⁴⁷ Discurso ante a sessão conjunta do congresso sobre a Crise no Golfo Pérsico e o déficit do orçamento federal efetuado em 11 de setembro de 1990. disponível em: <http://bushlibrary.tamu.edu/research/papers/1990/90091101.html>. Acesso em 23 de julho de 2007.

²⁴⁸ BOUTROS-GHALI, Boutros. **An Agenda for Peace: preventive diplomacy, peacemaking and peacekeeping**. Nova York: Nações Unidas, 1992.

das Nações Unidas em transformar a Organização em um fórum legítimo para a ação em prol da defesa dos direitos humanos.

Com os primeiros conflitos que geraram crises humanitárias e as atuações de organizações regionais ou mesmo por meio de ações unilaterais promovidas por um ou mais Estados, percebeu-se que o Conselho de Segurança enfrentava limitações no que tange à sua capacidade de agir ou mesmo de impor sua condição de único detentor legítimo da outorga de autorização para a ameaça ou uso da força nas relações internacionais, como previsto no capítulo VII da Carta das Nações Unidas. Ao fim da década de noventa e após diversas crises humanitárias, o Conselho de Segurança contabilizou como saldo negativo uma série de oportunidades perdidas de se destacar e de agir em tempo razoável para evitar catástrofes humanas por meio de suas operações de paz. O que se constatou foi que os casos mais flagrantes de violações aos direitos humanos foram tratados com despreparo por aquela Organização, demonstrando deficiências inadmissíveis para uma instituição responsável pela segurança internacional. Frente à incapacidade de agir das Nações Unidas, outras organizações passaram a liderar o enfrentamento dos conflitos, gerando tanto constrangimento à Organização, como problemas com a legitimidade ao agir por conta própria, com conseqüentes violações ao direito internacional por assim fazê-lo.

Com um Conselho de Segurança relegado à meramente fornecer recomendações sobre segurança coletiva, o órgão se aproximou do novo milênio bastante enfraquecido, e podemos até traçar um paralelo com o Conselho da Liga das Nações²⁴⁹. O perigo

²⁴⁹ Ver capítulo I.

apresentado por esta situação no fim da década de 1990, como aponta Chesterman²⁵⁰, era de que as Nações Unidas passasse a ser usada somente pela conveniência de ordem geopolítica. Em crítica mais acentuada ao Conselho de Segurança, Richard Falk²⁵¹ compara o órgão a um “serviço de lavagem legal²⁵²”, onde Estados que usam a força em suas relações internacionais conseguem a legitimidade de seus atos através de mandatos concedidos pelo Conselho, muitas vezes *a posteriori*.

Apesar da analogia feita por Falk ser bastante extremada, ela representa a decepção de muitos autores junto às Nações Unidas por conta de sua atuação conturbada nos anos noventa. Os casos que melhor representam esta postura do CSNU são dois momentos em que ele podia, de fato, demonstrar seu caráter de liderança mundial e sua possibilidade de envolvimento direto para sanar violações aos direitos humanos. Nos dois casos, o Conselho abriu mão deste protagonismo: a crise humanitária de Ruanda em 1994 e o conflito de Kosovo em 1999. Como veremos a seguir, não podemos culpar a organização única e exclusivamente pela incapacidade de pôr fim aos conflitos. As circunstâncias que impediram as Nações Unidas de ter postura mais incisiva, principalmente pelo desinteresse dos Estados “capazes²⁵³” de intervir no caso de Ruanda, e no interesse geopolítico norte-

²⁵⁰ CHESTERMAN, Ibdem, p. 232.

²⁵¹ FALK, Richard. The United Nations and the rule of law. **Transnational law and contemporary problems**. 4 (1): 611-628, 1994.

²⁵² Tradução livre do termo “law-laundering service”.

²⁵³ A expressão “Estados capazes” foi cunhada por Simon Chesterman em **Just War or Just Peace?** (2003) e se refere aos Estados que possuem capacidade militar e financeira para promover operações militares internacionais, constituindo o grupo de Estados que as Nações Unidas poderiam convocar para operações de paz. Porém, nem sempre são os Estados com mais capacidade que acabam sendo os protagonistas das operações da organização. Países como o Paquistão, Indonésia, Nigéria e ultimamente e em menor escala o Brasil, seja por interesse político internacional, seja por necessidade iminente, tem aumentado sua

americano em dar sobrevida à OTAN no caso de Kosovo, mesmo que tivesse que passar por cima do Conselho de Segurança para isso, serão exploradas em maiores detalhes na análise de cada caso.

3.3.1 O mundo como observador passivo: o genocídio televisionado de Ruanda e o argumento moral.

Os assassinatos em Ruanda, em 1994, confrontaram a sociedade de Estados com o primeiro caso de genocídio desde o Holocausto. O desastre humanitário em Ruanda é resultado, dentre outras coisas, das conseqüências da política de intervenções humanitárias autorizadas pelo Conselho de Segurança após as operações no Iraque e Somália. Na visão de Wheeler, a operação na Somália representou o ponto alto das intervenções humanitárias autorizadas pelo CSNU nos anos noventa. No entanto, o mesmo autor argumenta que poucos poderiam prever que, como conseqüência do desastre e falha da Organização neste país africano, o CSNU se tornaria mero observador do genocídio em Ruanda²⁵⁴.

É no mínimo ingênuo acreditar que os assassinatos em massa e a “orgia de violência” que consumiu Ruanda são resultado de ódio entre tribos rivais. O fato é que o genocídio, assim como o Holocausto nazista, foi produto deliberado de construção política. Para entendermos como a população hutu foi levada a acreditar que deveriam eliminar os

participação nas missões de paz na ONU, angariando maior responsabilidade frente à comunidade internacional.

²⁵⁴ WHEELER, Nicholas. **Saving strangers: humanitarian intervention and international society**. Oxford: Oxford University Press, 2003. p. 208.

tutsis para garantir sua sobrevivência, devemos nos debruçar sobre alguns antecedentes históricos.

3.3.1.1 Antecedentes.

A colonização belga.

Após a I Guerra Mundial a Liga das Nações outorgou mandato de tutela de Ruanda à Bélgica. Dessa forma, a administração colonial belga resolve rearranjar a estrutura da sociedade local de acordo com suas próprias idéias sobre dominação racial a fim de atender seus propósitos no país²⁵⁵.

Antes disso a relação entre tutsis e hutus era razoavelmente pacífica, segundo Gourevitch. Os tutsis pertenciam à elite política e econômica por serem proprietários de gado, enquanto os hutus tradicionalmente trabalhavam com a agricultura, embora essa estrutura nunca tivesse sido fixa. Apesar disso, ambas etnias falavam a mesma língua, os casamentos entre as etnias eram comuns e as diferenças econômicas e sociais nunca havia resultado em conflitos violentos entre os grupos.

A tensão entre os dois grupos começou quando a política colonizadora belga determinou que os tutsis eram “civilizados” em oposição aos hutus, considerados de “raça inferior”. Ao politizar as diferenças entre as tribos em termos raciais e explicitamente

²⁵⁵ GOUREVITCH, Philip. **We wish to inform you that tomorrow we will be killed with our families: stories from Rwanda.** Londres: Picador, 1998. p. 55.

privilegiar os tutsis como grupo dominante, a administração colonial belga gerou a privação de recursos fundamentais como terra e comida de uma tribo em favor de outra, criando uma rivalidade étnica nunca existente. Ainda de acordo com Gourevitch, uma das manifestações da imposição colonial da ideologia racial foi a decisão de 1933 de registrar a população ruandesa com cédulas de identidade que carregavam a etnia de cada um. A partir desse ponto, se tornou virtualmente impossível que hutus se tornassem tutsis, e permitiu os belgas aperfeiçoar a administração de seu sistema de *apartheid* baseado no mito da superioridade tutsi²⁵⁶.

A revolta de 1959 e o domínio hutu.

Em 1959 a população hutu se rebelou contra a monarquia tutsi, que era mantida pela força colonial belga, resultando em violentos conflitos que geraram a destituição dos tutsis do poder após a retirada das forças belgas em 1961. Após o recuo belga, os hutus subiram ao poder após um referendo promovido pelas Nações Unidas que permaneceu como tutora do país até 1962. Segundo O'Halloran, durante o levante de 1959, cerca de vinte mil pessoas morreram e outras cento e sessenta mil se refugiaram em países vizinhos²⁵⁷. Os tutsis refugiados tentaram retomar o poder em 1963, mas foram contidos pelas forças do governo hutu.

²⁵⁶ GOUREVITCH, Ibidem, p. 56-57.

²⁵⁷ O'HALLORAN, P. Humanitarian intervention and the genocide in Rwanda. *Conflict studies* 277 (3), 1995.

O Partido do Movimento da Emancipação Hutu – *Parhehuith*, sob o comando de Grégoire Kayibanda, governou o país entre 1962 a julho de 1973, quando o general Juvenal Habyarimana, também hutu, subiu ao poder através de um golpe de Estado. A diferença entre os governos era que a base do general Habyarimana vinha de hutus do norte do país e das forças militares que depuseram os hutus do sul. A diferença entre os grupos era a de que os hutus do norte tinham pouco contato com tutsis, não havia casamentos entre as tribos, e estes eram considerados os “outros inferiores”. Ao subir ao poder esse grupo tinha a determinação de nunca dividir o poder com os tutsis²⁵⁸.

O caminho para o genocídio.

Apesar de colocado no poder por uma força radical anti-tutsi, o presidente Habyarimana sofria pressões para que a divisão do poder em Ruanda se tornasse realidade. De um lado havia a guerra civil que tomava conta do norte do país, com o embate entre as forças do governo e a Frente Patriótica de Ruanda (RPF), formada por tutsis exilados em Uganda; de outro as instituições internacionais pressionavam para a democratização do governo ruandês.

Essas duas frentes se tornaram difíceis fardos para o presidente ruandês. A RPF detinha o apoio de Uganda e contava com muitos tutsis e até alguns hutus em suas fileiras. Seu objetivo era o reconhecimento social e político da população tutsi além da possibilidade de compartilhamento do poder. Em outubro de 1990 a RPF invadiu Ruanda

²⁵⁸ LEMARCHAND, R. Rwanda: the rationality of genocide. **Issue: a journal of opinion**. 23 (9), 1995.

através da fronteira com Uganda. A invasão, na época, foi repelida pelo exército nacional ruandês com o auxílio da França²⁵⁹, Bélgica e Zaire. Para acirrar ainda mais a tensão e piorar a situação política de Habyarimana, prestadores de auxílio humanitário e organizações internacionais condicionaram a continuidade da ajuda às mudanças constitucionais e o sensível aumento do respeito aos direitos humanos. A pressão econômica internacional veio em péssimo momento: Ruanda enfrentava o colapso de sua maior fonte de riqueza, o café.

Não resistindo às pressões, Habyarimana concordou com uma nova constituição multipartidária em junho de 1991. Com isso três novos partidos surgiram para por frente ao partido radical anti-tutsi do qual o presidente fazia parte, o Movimento Nacional para a Revolução e o Desenvolvimento (MNRD). Sofrendo pressões internas e externas, estas promovidas majoritariamente por países africanos e pela Organização da Unidade Africana (OUA), Habyarimana entrou em negociações com a RPF em junho de 1992, o que culminou na assinatura do acordo de paz de Arusha em agosto de 1993. O direito de retorno foi concedido aos tutsis e hutus refugiados e o governo seria dividido: cinco ministros para cada uma das partes -, o MNRD e a RPF. Além disso, os postos de oficiais do exército também deveriam ser divididos ao meio entre as duas etnias e o restante em uma proporção de sessenta por cento para o governo e quarenta por cento para a etnia tutsi e hutus moderados²⁶⁰. Para monitorar a implementação dos acordos de Arusha, o Conselho de Segurança enviou uma missão de paz com 1.458 homens, número que foi aumentado para

²⁵⁹ Fornecedora de armamentos e materiais bélicos para Ruanda desde o golpe de 1959.

²⁶⁰ CLAPHAM, C. Rwanda: the perils of peacemaking. **Journal of Peace Research**. 35 (2), 1998.

2.548 para o monitoramento das mudanças acordadas sobre o exército²⁶¹. Importante ressaltar que as missões da ONU tinham o mandato de monitoramento pacífico das mudanças acordadas, não o tendo para o uso da força²⁶² em qualquer hipótese.

Apesar do comprometimento do presidente Habyarimana em instaurar a divisão de poder com a RPF, seu partido não apoiou a medida. Membros de sua própria família foram figuras centrais na elaboração da reação dos extremistas hutus contra os acordos de Arusha. A lógica do grupo consistia em acreditar que não haveria com quem dividir o poder se os tutsis fossem eliminados. Em 1992, foi formada a Coalizão para a Defesa da República (CDR), um grupo extremista anti-tutsi que articulava a máquina do genocídio sobre quatro elementos chave: (1) os arquitetos da “solução final” – que era o nome dado ao extermínio de todos os tutsis em Ruanda; (2) os organizadores rurais, responsáveis por organizar listas de tutsis e hutus moderados para o extermínio; (3) as milícias armadas, formadas pelas alas jovens da MNRD e CDR (a *interahamwe* e a *impuzamugambi*); e (4) a Guarda Presidencial que provia apoio aos esquadrões da morte quando necessário²⁶³.

A última faísca necessária para que esse barril de pólvora explodisse aconteceu em 6 de abril de 1994, quando o avião que carregava o presidente Juvenal Habyarimana foi derrubado em circunstâncias que até hoje não foram elucidadas. Com a morte do presidente, os “cem dias de genocídio”, como intitulou a mídia, haviam começado. Em apenas uma hora após a queda do avião, a capital Kigali já sofria com bloqueios nas ruas, e

²⁶¹ Resolução do CSNU 872 (1992).

²⁶² Não estavam autorizados sob o capítulo VII.

²⁶³ PRUNIER, G. **The Rwanda Crisis: history of genocide**. Londres: Hurst & Co., 1995. p. 128/129.

o extermínio de tutsis, hutus moderados e políticos contrários aos assassinatos em série já registrava vítimas. A população média recebia ordens pelo sistema de rádio e era bombardeada pela propaganda extremista anti-tutsi 24 horas por dia. As mensagens de ódio e encorajamento à população hutu em livrar-se das “baratas” , como os programas se referiam ao tutsis, passaram a transmitir informações sobre o paradeiro de grupos escondidos dessa etnia, facilitando o trabalho de extermínio.

O resultado das ações de extermínio dos extremistas hutus após cem dias de terror foi estimado em mais de oitocentos e cinqüenta mil mortos, entre abril e julho de 1994. A máquina do genocídio havia funcionado, e funcionado bem.

3.3.1.2 Os observadores passivos.

Em meio a tantas atrocidades que sem dúvida alguma “chocaram a consciência humana”, usando a expressão que ficou famosa na Convenção de Genebra sobre o Genocídio, é quase natural perguntarmos porque as Nações Unidas ou outra organização ou Estado não agiram, pondo fim a tantas atrocidades sendo cometidas contra seres humanos? Se a ONU já havia autorizado uma operação de paz (UNAMIR) para monitorar a implementação dos acordos de Arusha e, estando essa força militar no território ruandês, porque não impedir os massacres?

Ao perceber que a situação em Ruanda se deteriorava, a administração do UNAMIR solicitou ao CSNU mandato e estrutura de força para a operação de manutenção da paz diferente daquela que ao final foi concedida pela Resolução 872. Pelo contrário, aquela

resolução limitava a missão a simplesmente monitorar o cessar-fogo e a implementação dos acordos, estando terminantemente proibida qualquer uso da força, uma vez que a missão não agia sob a égide do capítulo VII. Enquanto o presidente de Ruanda acreditava que as Nações Unidas se responsabilizariam em neutralizar os extremistas hutus para que a segurança do país fosse garantida após o Tratado de Arusha, o CSNU, ao promulgar a Resolução 872 demonstrou não pensar da mesma maneira. A questão de segurança da população civil e do desarmamento dos extremistas hutus ficaria, então, por conta do próprio governo do país.

Respondendo a indagação feita acima, podemos considerar que um dos fatores que selou a sorte do desastre humanitário de Ruanda foram os reflexos da campanha mal sucedida da missão da ONU na Somália em 1993. Apenas dois dias antes do CSNU discutir se enviaria ou não forças de paz para Ruanda, dezoito soldados de elite norte-americanos haviam sido mortos, em condições bárbaras, nas ruas de Mogadishu em uma operação fracassada. O fato foi determinante para uma postura mais retraída dos Estados Unidos em participar ou mesmo apoiar novas missões de paz da ONU. Segundo Melvern²⁶⁴, após as fatalidades que se abateram sobre seus homens, os Estados Unidos, em reunião informal do CSNU, alegou que o Congresso americano não pagaria por nenhuma operação de paz nova e que a ONU estava correndo o risco de se comprometer com mais missões do que poderia suportar. Mesmo aprovada, a resolução 872 (1991), que criou a UNAMIR, ficou condicionada ao progresso da implementação dos acordos de paz e ao controle de custos e não com liberdades mais amplas por conta das pressões norte-americanas. A constatação

²⁶⁴ MELVERN, L.. Genocide behind the Thin Blue Line. *Security Dialogue*. 28 (3), 1997. p. 337.

prática dessas condições foi a falta de equipamentos adequados para o funcionamento da missão. Como lembra Melvern, um exemplo da precariedade da missão podia ser constatado no fato de que as forças da UNAMIR dispunham de carros armados, mas não possuíam peças sobressalentes ou mecânicos²⁶⁵ para a manutenção dos veículos.

O mandato sem possibilidade de uso da força foi o sinal para que os extremistas hutus pudessem agir com impunidade. Mesmo com a presença da ONU no país, as rádios continuavam a espalhar mensagens de ódio e armas eram distribuídas nas ruas de Kigali. Por meio de sua inteligência de campo, a UNAMIR descobriu que as forças de paz se tornariam alvo em potencial. Imediatamente, o comandante da missão, o General canadense Romeo Dallaire, informou o Departamento de Operações de Manutenção da Paz (DOMP) da ONU, porém, mesmo sob essas circunstâncias recebeu a resposta de que não havia autorização para o desarmamento de milícias, uma entre outras medidas que poderiam impedir a ação genocida. A justificativa dada, mais uma vez, foi a possibilidade do conflito ruandês se transformar em outra Somália, e que mais capacetes azuis poderiam ser mortos no confronto²⁶⁶.

Um dia antes do início do genocídio a resolução do CSNU 909 (1994) expandiu o mandato do UNAMIR, impondo condições sobre sua permanência em Ruanda de acordo com o sucesso do cessar-fogo e do avanço das implementações do acordo de paz²⁶⁷. Com isso, mais uma vez, a mensagem recebida pelos extremistas hutus era de que não havia

²⁶⁵ MELVERN, *Ibidem*, p.335.

²⁶⁶ WHEELER, *Ibidem*, p. 216.

²⁶⁷ Mais uma vez as pressões norte-americanas insistiam na condicionalidade das operações em Ruanda atrelada aos avanços no acordo de Arusha.

possibilidade aparente de que as Nações Unidas interviessem no conflito, reforçando ainda mais a idéia de impunidade dos planos que seguiriam no dia seguinte.

Com o início das matanças em Kigali, os tutsis não eram os alvos exclusivos da guarda presidencial e das milícias armadas. A primeira ministra hutu Uwilingiyimana, bem como dez soldados da operação de manutenção de paz – todos belgas - que faziam sua segurança, foram assassinados em 7 de abril de 1994. Cinco dias depois o governo belga anunciou a retirada de suas tropas de Ruanda alegando que o a existência da UNAMIR “não fazia sentido nos termos do presente mandato” e que seus soldados estavam sendo expostos a um “risco inaceitável”.²⁶⁸

De fato, o mandato concedido à UNAMIR estava em frangalhos. Com a estimativa de cem mil mortos nas duas primeiras semanas de conflito, as forças reduzidas e mal equipadas do General Delleire não poderiam de fato fazer muita coisa. Dadas as novas condições no país, por requerimento do Conselho de Segurança, o Secretário Geral preparou um relatório apontando três alternativas para a UNAMIR e a solução do caso de Ruanda. Apesar dos apelos do comandante das operações de paz, nenhuma discussão a respeito da proteção de civis foi incluída no documento. As opções apresentadas por Boutros-Ghali diziam respeito somente à situação das operações das Nações Unidas no país e dos avanços na negociação dos acordos de Arusha. As alternativas apresentadas foram as seguintes: (1) a mudança do mandato da UNAMIR para a possibilidade de agir com o uso da força sob o capítulo VII em conjunto com o envio massivo de tropas, a fim de

²⁶⁸ Carta do representante permanente da Bélgica ao presidente do CSNU. Documento da ONU S/1994/430 de 13 de abril de 1994.

coercitivamente fazer com que as partes cumprissem o acordo de paz; (2) reduzir as forças da missão para 270 homens, concentrando-se na mediação entre as partes beligerantes e assistindo aos esforços de auxílio humanitário; e (3) a completa retirada da missão da ONU, alegando que a total responsabilidade pelos acontecimentos era das partes que assinaram os acordos de Arusha²⁶⁹.

Em 20 de abril de 1994 o Conselho de Segurança se reuniu informalmente para discutir o relatório do Secretário-Geral. O representante da Grã-Bretanha, Sir David Hannay, se opôs ao reforço da UNAMIR, mais uma vez apoiado nas experiências fracassadas na Somália. O assessor para assuntos militares do Secretário-Geral, um canadense que estivera em contato com o General Dellaire, teve papel fundamental na função de informar os membros não-permanentes do CSNU sobre as condições lastimáveis pelas quais operava a UNAMIR. Após ouvirem os relatos, os membros não-permanentes concordaram com o P5 em adotar a opção de reduzir as forças da operação para duzentos e setenta homens²⁷⁰. Mais uma vez, não houve qualquer menção de preocupação com a proteção dos civis ruandeses, mas sim com a segurança dos membros das Nações Unidas na missão.

A decisão foi claramente covarde frente à calamitosa situação de Ruanda. Nas palavras de Howard Adelman, “a decisão de retirar os soldados das Nações Unidas irá para a história como uma das ações mais vergonhosas da comunidade internacional e em

²⁶⁹ Relatório Especial do Secretário Geral sobre o UNAMIR. Documento da ONU S/1994/470 de 20 de abril de 1994.

²⁷⁰ Resolução do CSNU 912 (1994).

particular do Conselho de Segurança²⁷¹”. As conseqüências morais da decisão do CSNU puderam ser vistas após a retirada das forças de paz. Em muitos locais, assim que os soldados da ONU deixavam seus postos, civis que estavam sendo protegidos por essas forças eram mortos imediatamente. A mensagem que as Nações Unidas passaram foi a de que não havia interesse em salvar as populações ameaçadas em Ruanda. Apesar da instalação do caos no país, a organização em momento algum se preocupou com a contenção da crise humanitária, mas sim no andamento do acordo entre as partes beligerantes. O problema estratégico e o peso moral que isso acarretou foi que, a medida que os resultados das negociações não chegavam, mais pessoas eram cruelmente mortas todos os dias. Aqui percebemos que o CSNU tinha todas as justificativas para atuar sob o capítulo VII, artigo 39, alegando que o genocídio constitui ameaça à paz e à segurança internacional, porém, mais de dez anos depois, nos parece que os fantasmas de Mogadishu impediram este Conselho a tomar decisão mais corajosa.

A situação que se apresentava, de fato, colocava os tomadores de decisão em posição delicada. Dentro das alternativas oferecidas não havia a possibilidade de manter o UNAMIR na situação precária em que se encontrava, o que acabaria expondo ao risco as tropas enviadas a Ruanda. Da mesma maneira, qualquer tipo de redução do número de tropas no país significaria a morte certa de mais parcelas da população. A equação de proteger civis em meio a um massacre, ou expor as Nações Unidas a mais um abalo pela possível morte de mais capacetes azuis, foi resolvida priorizando a segunda alternativa. Essa foi a justificativa para a inação. No entanto, que razão pode ser dada para a adoção da

²⁷¹ ADELMAN, H.. **Preventing Post-Cold War conflicts**. Disponível em http://books.nap.edu/openbook.php?record_id=9897&page=178. Acesso em 28 de julho de 2007.

medida que enviaria mais cinco mil homens a Kigali para conter o genocídio já na terceira semana de ataques, como solicitou o General Dellaire?

Podemos observar alguns fatores que podem se aproximar da resposta. O primeiro deles foi a hesitação do CSNU, influenciado pelas medidas do governo norte-americano que restringiu a participação do país em conflitos internacionais²⁷², em promover a operação de manutenção de paz – *peacekeeping* - para outra que possibilitasse o uso da força, *peace-enforcement*. A morte dos dezoito soldados norte-americanos em Mogadishu, Somália, foi um dos golpes mais duros que o CSNU havia sofrido, e sem dúvidas comprometeu as decisões futuras do órgão. Um segundo fator que pode ser levantado para a resistência ao envio de tropas a Ruanda foi o fato do genocídio acontecer quase que concomitantemente ao conflito na Bósnia-Herzegovina. Muitos autores, e até mesmo o Secretário-Geral da OUA na época²⁷³, criticaram as decisões do Conselho de Segurança afirmando que a organização estaria administrando sua capacidade de equacionar conflitos priorizando o embate europeu em detrimento do africano. O argumento faz sentido e tem pertinência, uma vez que seis dias após o declínio da possibilidade de enviar os cinco mil e quinhentos homens solicitados a Ruanda, o CSNU através da Resolução 914 (1994) decidiu enviar seis mil e quinhentos homens para a contenção dos conflitos na Bósnia.

²⁷² O maior golpe ao apoio da comunidade internacional à Ruanda veio dos Estados Unidos através do decreto presidencial nº 25 (Presidential Decision Directive), que dispunha uma série de regras sobre o envolvimento do país em conflitos internacionais.

²⁷³ WHEELER, *Ibidem*, p. 222.

3.3.1.3 O fim do conflito

Após pouco mais de três meses de genocídio e mais de oitocentos e cinquenta mil mortos, a situação em Ruanda se estabilizou graças ao avanço das tropas da RPF vindas de Uganda, que tomaram a capital Kigali e a maior parte do país. Antes disso, pressionado pela mídia que televisionava o genocídio e frente a uma pressão de vários Estados africanos para conter as atrocidades, o CSNU resolveu, através da resolução 925 (1994) enviar o efetivo solicitado de soldados pelo comandante da UNAMIR - com autoridade sob o capítulo VII para o uso da força - criando o UNAMIR II. No entanto, dificuldades operacionais atrasaram o envio das tropas, deixando o país mais uma vez à própria sorte.

Dada à pressão cada vez mais forte sobre as Nações Unidas para que algo fosse feito, a França se voluntariou para comandar uma intervenção humanitária sob autorização do CSNU em Ruanda até que as tropas do UNAMIR II estivessem prontas para atuar. No entanto, a legitimidade do pedido francês foi questionada por muitos. Isso se deveu ao relacionamento da França junto ao antigo governo ruandês de Habyarimana. Desde o golpe que colocou o presidente hutu no poder, a França havia sido a fornecedora de armas e a consultora militar do governo ruandês. Muitos Estados, e principalmente a RPF tinha o receio de que o real interesse da intervenção francesa fosse o combate às forças tutsi, para, assim, poder restituir o poder aos seus antigos clientes. Oficialmente o governo de Ruanda ainda se encontrava nas mãos do grupo de Habyarimana, e tinha legalmente o poder de solicitar a ajuda francesa, apesar do domínio de fato da RPF em quase todo país.

Ao fim, frente a tantas controvérsias, a intervenção francesa, denominada Operação Turquesa, se limitou a estabelecer um campo de refugiados no sul do país. Apesar de moralmente duvidosa e com sua legitimidade abalada, a intervenção humanitária promovida pela França colocou a questão das intervenções humanitárias de volta à pauta do CSNU. Os valores morais da operação francesa foram extremamente polêmicos e confirmaram, em certa parte, os receios levantados quando o país anunciou suas intenções de intervir. A operação foi acusada de dar refúgio e se negar a prender oficiais do governo de Habyarimana responsáveis pelo genocídio, além de continuar a fornecer armas aos extremistas hutus mesmo depois de divulgado mundialmente o massacre em curso.

De qualquer maneira, apesar dos diversos argumentos que pesaram contra a intervenção francesa, o resultado da Operação Turquesa foi o salvamento de vidas que estariam condenadas. No entanto, percebeu-se, já tarde demais, que muitas outras poderiam ter sido salvas se o governo francês e, principalmente, os Estados “capazes” de agir tivessem tomado atitude a altura da necessidade da ocasião, ao invés do comportamento inerte como observadores passivos das atrocidades que marcaram a “consciência da humanidade”.

3.3.2 As razões certas pelos meios errados: o conflito étnico de Kosovo e a questão da legalidade.

Diferentemente do caso de Ruanda, o Conselho de Segurança foi bastante ativo no caso da intervenção no Kosovo em 1999, se posicionando com frequência e determinando pontos legais e políticos que, apesar de questionáveis, como veremos, serviram de base para

a justificativa da operação militar. Entretanto, isso não quer dizer que as resoluções emitidas por aquele órgão expressamente autorizaram a operação militar na antiga Iugoslávia. Pelo contrário, foi a somatória de um conjunto de fatores, a saber, a falta de especificidade; a redação ampla; e mais ainda a interpretação extensiva dessas resoluções, que causaram questionamentos acerca da legalidade das ações empreendidas pela OTAN.

A ausência de autorização expressa do Conselho de Segurança para que a OTAN ou qualquer outra entidade ou Estado pudesse intervir em favor das populações albanesas e kosovares, que sofriam com a brutal limpeza étnica cometida pelo governo de Slobodan Milosevic, abriu precedentes para o retorno da discussão do direito à intervenção humanitária. Apesar da ação da OTAN não ter usado o argumento no âmbito de suas justificativas jurídicas²⁷⁴, muitos autores consideram a ratificação dada pelo CSNU²⁷⁵ por meio da proposta de resolução não acatada, uma demonstração da nova tendência a favor das intervenções humanitárias.

²⁷⁴ A não ser as justificativas apresentadas pelos Países Baixos e Grã-Bretanha na audiência do CSNU em que dez países da Europa foram chamados para responder sobre questões da ação militar. Os Países Baixos alegaram um direito à intervenção para fins humanitários baseado na prática dos Estados e do direito internacional. Já o Reino Unido colocou o direito como uma “exceção necessária” para conter catástrofes humanitárias. NAÇÕES UNIDAS. Conselho de Segurança. Registro verbal provisório S/PV.3988, p. 8 (Países Baixos); NAÇÕES UNIDAS. Conselho de Segurança. Registro verbal provisório S/PV.3988, p. 12 (Grã-Bretanha).

²⁷⁵ Não houve propriamente uma ratificação formal do Conselho de Segurança para as atividades da OTAN em Kosovo. A literatura chama de aprovação do CSNU às atitudes da OTAN pelo fato da Rússia, junto a Belarus e Índia terem proposto uma resolução de sanção aos membros da OTAN pela intervenção na Iugoslávia sem a devida autorização do órgão. No entanto essa resolução não foi aprovada, recebendo somente três dos quinze votos a favor (votaram a favor da proposta China, Namíbia e Rússia). Dessa forma, entendeu-se que as ações da Organização do Tratado do Atlântico Norte haviam ganhado sua legitimação.

A verdade é que as resoluções do Conselho de Segurança para as questões dos conflitos na Iugoslávia aumentaram os argumentos dos militantes do direito à intervenção humanitária. Ao fim, as justificativas legais dadas pelos membros da OTAN para as intervenções careciam de aspectos jurídicos e exageravam nas intenções humanitárias. Para acompanhar o desenrolar do debate acerca dos problemas de legalidade e dos desdobramentos políticos da operação, adentraremos um pouco mais a fundo nas origens do conflito.

3.3.2.1 Antecedentes.

As origens mais distantes das razões históricas que culminaram nos conflitos no Kosovo em 1998, podem ser traçadas até a derrota do príncipe sérvio Stefan Lazar Hrebeljanovic para os turco-otomanos em 1389 na Batalha do Kosovo²⁷⁶. A província permaneceu sob domínio otomano até 1912, quando a Sérvia e outros Estados bálticos independentes reuniram força para expulsar os turcos de seu território na Europa. Os turcos foram definitivamente retirados do Kosovo durante a I Guerra Mundial, sendo formado logo após o conflito o “Reino dos sérvios, croatas e eslovenos” em 1918, com o território do Kosovo passando para o domínio sérvio. Reunida uma vez mais em 1929, a Iugoslávia²⁷⁷ sofreria nova divisão durante a II Guerra Mundial.

Após a II Grande Guerra, em 1945, o Marechal sérvio Josip Broz Tito, que havia lutado contra as forças do Eixo, reunificou o território formando a República Federal

²⁷⁶ GLENNY, Misha. **The fall of Yugoslavia: the third Balkan war**. Londres: Penguin, 1996.

²⁷⁷ Literalmente o nome significa “os Estados eslavos do sul”. cf CHESTERMAN, Ibidem, p. 207.

Popular da Iugoslávia que era constituída por seis repúblicas independentes (Sérvia, Montenegro, Croácia, Eslovênia, Bósnia-Herzegovina e Macedônia) e duas regiões autônomas no território sérvio (Vojvodina e Kosovo). Em 1974 foi concedida ao Kosovo a plena autonomia, dando à região praticamente o status de república constituinte²⁷⁸.

Entretanto, em 1989 o presidente da Sérvia, Slobodan Milosevic decidiu eliminar a autonomia de Kosovo, concentrando a administração da região em Belgrado. Sob revolta da população kosovar, de maioria étnica albanesa²⁷⁹ e muçulmana, políticos da região declararam a independência do Kosovo em julho de 1990, estabelecendo instituições paralelas ignoradas pelo governo Sérvio. A reação albanesa contra a retirada da autonomia do Kosovo, aflorou na população sérvia os sentimentos da derrota para os turco-otomanos seiscentos anos antes, incitando o medo da minoria sérvia da região a mais uma era de submissão aos muçulmanos.

A instabilidade na região se prolongou por toda a década de 1990 e apesar de ser de conhecimento geral que esta era uma das situações mais conturbadas nos Bálcãs e que possivelmente rumaria para conseqüências mais drásticas, Kosovo foi deixada de fora do Acordo de Paz de Dayton, de 1995. O presidente George Bush, no entanto, alertou os sérvios e o presidente Milosevic que estaria disposto a usar força militar no Kosovo e na Sérvia caso estes levassem a guerra àquele território: “na possibilidade de conflito em

²⁷⁸ Cf GLENNY, *Ibidem*.

²⁷⁹ Estima-se que nesse período 10% da população de Kosovo tinha origem sérvia e o restante era dividido entre albaneses cristão e a maioria de albaneses muçulmanos.

Kosovo causado por ação da Sérvia, os Estados Unidos estará preparado para empregar força militar contra os sérvios em Kosovo e na própria Sérvia²⁸⁰.

A morte dos separatistas albaneses

A tensão na região permaneceu constante durante toda a década até a escalada da violência em fevereiro e março de 1998, quando dezenas de separatistas albaneses foram mortos pela polícia sérvia. Com os ânimos acirrados nos Balcãs, o Conselho de Segurança, em março de 1998, adotou a Resolução 1.160 (1998) na qual condenou o uso de força excessiva pela polícia sérvia, bem como os atos terroristas cometidos pelo Exército para a Libertação do Kosovo (ELK). Além disso, impôs um embargo de armas e expressou apoio a uma solução baseada na integridade territorial da República Federativa da Iugoslávia (RFI), ao mesmo tempo que apoiava a garantia de maior autonomia à região de Kosovo. Vale ressaltar que a resolução foi adotada sob o Capítulo VII, porém sem explicitar uma determinação de ameaça à paz e à segurança internacionais²⁸¹.

Apesar da resolução do CSNU, a luta continuava enquanto os Estados Unidos patrocinavam a tentativa de diálogo entre o presidente da RFI Slobodan Milosevic e o presidente não-oficial do Kosovo Ibrahim Rugova. Os diálogos entre as partes beligerantes duraram até maio, quando se constatou que não haveria consenso.

²⁸⁰ Cf CHESTERMAN, *Ibidem*, p. 207.

²⁸¹ Resolução do CSNU 1160 (1998).

Em 23 de setembro de 1998 o Conselho de Segurança adotou outra resolução²⁸² em que afirmava que a deterioração da situação no Kosovo constituía ameaça à segurança e à paz da região e, agindo sob o capítulo VII, ordenava um cessar-fogo e ações por parte de ambos os lados do conflito para melhorar as condições humanitárias. Além disso, ordenava que a RFI tomasse as seguintes atitudes: (1) cessasse todas as atividades das forças de segurança; (2) permitisse todas as atividades de monitoramento da Comunidade Européia (CE); (3) facilitasse o retorno de todos os refugiados e populações espalhadas pelo conflito e não impedisse o acesso às organizações de auxílio humanitário, bem como a chegada de suprimentos; (4) que fosse feito rápido progresso em direção a uma solução política para a crise. E ameaçou: “se as medidas concretas dessa resolução e da resolução 1.160 (1998) não forem cumpridas, serão consideradas ações futuras e medidas adicionais para manter e restaurar a paz e a estabilidade da região²⁸³”. O Conselho de Segurança, dessa forma, pressionava as autoridades sérvias a parar suas atividades agressivas na região do Kosovo. Apesar da resistência da representação russa no CSNU, que era contrário as ações de força da ONU na região, a resolução 1.199 (1998) conseguiu ratificar a possibilidade de se tomar medidas coercitivas contra o governo de Milosevic.

3.3.2.2 A movimentação das Organizações Internacionais.

Não só as Nações Unidas monitoravam os acontecimentos nos Bálcãs, paralelamente a OTAN também se pronunciava sobre uma possível ação na região caso a segurança dos países da organização continuassem sofrendo com o conflito. Apesar de

²⁸² Resolução do CSNU 1199 (1998).

²⁸³ *Ibidem*, § 16.

interna, a crise do Kosovo atingia toda a Europa com milhares de refugiados ultrapassando as fronteiras da Iugoslávia, buscando refúgio em outros lugares. A OTAN também declarou sua intenção em pôr fim à crise humanitária devido ao seu compromisso com a paz no continente²⁸⁴. Na semana seguinte à resolução, trinta albaneses kosovares foram massacrados por forças sérvias fortaleceram a vontade de agir da OTAN. Em coletiva de imprensa de 8 de outubro de 1988, a então secretária de Estado norte-americana, Madeleine Albright, disse que era chegada a hora da organização autorizar o uso de força militar caso Milosevic falhasse em cumprir as resoluções do CSNU. Questionada sobre a necessidade de uma nova Resolução do Conselho de Segurança autorizando o ataque, respondeu que as Nações Unidas já havia se pronunciado muitas vezes sobre o assunto²⁸⁵. Apesar da intenção de alguns membros da OTAN, como Itália, Alemanha, Grécia e Espanha ainda buscarem a autorização do CSNU para a intervenção, as chances de conseguí-la se reduziam com o passar do tempo, uma vez que o veto russo seria certo.

Após chegar a um consenso entre seus membros, em 13 de outubro de 1998, a OTAN deu ordens de ativação (ACTORDS) para uma campanha aérea na RFI, limitando a operação a ataques aéreos. A campanha se iniciaria em noventa e seis horas, dando algum tempo pra que as negociações pudessem dar algum resultado. O secretário-geral da OTAN, Javier Solana, justificando a decisão da instituição, em coletiva de imprensa disse que “os aliados acreditavam que nessas condições particulares no que diz respeito à crise no

²⁸⁴ Documento da OTAN disponível em <http://www.nato.int/kosovo/all-frce.htm>. Acesso em 30 de julho de 2007.

²⁸⁵ ALBRIGHT, Madeleine. Coletiva de imprensa sobre Kosovo. Bruxelas, 8 de outubro de 1998. Disponível em <http://secretary.state.gov/www/statements/1998/981008.html>. Acesso em 30 de julho de 2007.

Kosovo como descrito na Resolução 1.199 (1998) do CSNU, existem razões legítimas para a Aliança ameaçar, se necessário, com o uso da força²⁸⁶.

Acuado com a possibilidade de sofrer intervenção militar, Milosevic concordou com um acordo assinado em 15 de outubro de 1998, permitindo uma missão de verificação aérea sobre o Kosovo. No dia seguinte, outro acordo foi assinado possibilitando missões internacionais de verificação por terra, bem como o cumprimento por parte da RFI das Resoluções do CSNU 1.160 (1998) e 1.199 (1998).

A legalidade dos acordos firmados pelas partes em 15 e 16 de outubro é, no mínimo, questionável. Muitos teóricos creditam vício de consentimento da parte da RFI por conta das ameaças feitas pela OTAN, caso não fossem cumpridos os acordos. Dessa forma, os tratados não seriam válidos, visto que o governo iugoslavo fora coagido a assiná-los. No entanto, os acordos foram legitimados pela Resolução do CSNU 1.203 (1998), que tampouco tomou conhecimento a respeito da legalidade das ameaças feitas anteriormente pela OTAN. A votação da resolução teve treze votos a favor da autorização da missão de reconhecimento e duas abstenções, justamente dos dois países que ameaçaram com o veto qualquer missão de uso da força no Kosovo, e que podiam se contrapor às medidas acordadas: China e Rússia. Em declarações feitas após a resolução ter sido aprovada, os dois países disseram que não viam a aprovação como uma autorização à intervenção militar na FRI²⁸⁷. No entanto o representante americano fez as seguintes observações após seu

²⁸⁶ SOLANA, Javier. Coletiva de imprensa no QG da OTAN em Bruxelas. 13 de outubro de 1998. Disponível em <http://www.nato.int/docu/speech/1998/s981013b.htm>. Acesso em 30 de julho de 2007.

²⁸⁷ Press release das Nações Unidas.

voto: ‘nos devemos perceber que a ameaça ao uso da força foi fundamental para a conquista dos acordos da Organização para Segurança e Cooperação na Europa (OSCE) e OTAN e permanece como peça fundamental para assegurar sua implementação... Os aliados da OTAN, ao acordarem em 13 de outubro de 1998 com o uso da força, deixaram claro que detinham a autoridade, a vontade e os meios para solucionar o problema. Nós mantemos essa autoridade²⁸⁸’.

Como pudemos observar através das declarações dos membros do CSNU, as opiniões sobre a interpretação dada à Resolução 1.203(1998) são ambíguas. Enquanto os russos e chineses argumentavam, com razão, que não havia autorização para a ameaça ou uso da força contra a RFI, os norte-americanos acreditavam, ou queriam que o resto do mundo acreditasse, que a resolução permitia a OTAN a continuar dando andamento a suas operações no Kosovo. A discussão jurídica continuou por alguns meses até que, em janeiro de 1999, quarenta e cinco civis kosovares foram massacrados em Racak, gerando novos tumultos na região. A OTAN imediatamente se posicionou para agir militarmente sobre a RFI. Imediatamente, foram retomadas as negociações que acabaram concluídas com a recusa por parte de Milosevic em assinar o acordo que dava liberdade de movimentação à OTAN por toda Iugoslávia, bem como a promoção de um referendo consultando a população a respeito da independência do Kosovo em até três anos.

Disponível em <http://www.un.org/News/Press/docs/1998/19981024.sc6588.html>. Acesso em 30 de julho de 2007.

²⁸⁸ Documento das Nações Unidas S/PV.3937 (1998)

Sem a disposição da RFI em acordar com as medidas propostas, os ataques aéreos contra a RFI foram iniciados em março de 1999. A OTAN declarou que o ataque da aliança militar só ocorreu por conta da falha de todas as tentativas das ações diplomáticas²⁸⁹. O presidente dos Estados Unidos, Bill Clinton, enfatizou os interesses norte-americanos em prevenir uma guerra potencialmente maior na Europa caso as medidas de intervenção não fossem tomadas, além das preocupações humanitárias que levaram os aliados a agir²⁹⁰.

No mesmo dia em que os primeiros ataques aconteceram, uma reunião extraordinária do CSNU foi convocada. Nela os representantes a Rússia, China, Índia e Belarus se opuseram às ações da OTAN alegando violação à Carta das Nações Unidas²⁹¹. Dos Estados que apoiaram o ataque, poucos argumentaram sob base legal clara. Os Estados Unidos, o Canadá e a França defenderam-se alegando que a RFI havia violado suas obrigações legais impostas pelas resoluções 1.199 (1998) e 1.203 (1998)²⁹². A Alemanha, falando em nome da presidência da União Européia, declarou que a mesma tinha a “obrigação moral” de prevenir uma catástrofe humanitária no meio da Europa²⁹³. Somente a Grã-Bretanha e os Países Baixos alegaram que as ações no Kosovo tinham base legal em resposta à catástrofe humanitária. Nas palavras do representante da Grã-Bretanha:

“A ação em andamento é legal. Ela é justificada como uma medida excepcional para prevenir uma catástrofe humanitária sem limites. Sob as atuais circunstâncias do

²⁸⁹ Comunicado da OTAN nº 040 (1999) de 23 de março de 1999.

²⁹⁰ Declaração do Presidente Clinton sobre os ataques aéreos contra a Iugoslávia. **New York Times**. 24 de março de 1999. In CHESTERMAN, *Ibidem*, p. 211.

²⁹¹ Documento da ONU S/PV.3988 (1999). p. 12-13, 15 e 16.

²⁹² *Ibidem*. p. 4, 5-6 e 9.

²⁹³ *Ibidem*, p. 17.

Kosovo, existem evidências convincentes que tal catástrofe é iminente. Renovados atos de repressão cometidos pelas autoridades da RFI causariam maiores perdas de vidas civis e gerariam mais deslocamento de populações civis em grande escala em condições hostis. Todas as medidas anteriores à força foram tentadas a fim de mudar a situação. Nessas circunstanciais, e como medida excepcional em situações de necessidade humanitária sem limites, a **intervenção militar é juridicamente justificável**. A força agora proposta é direcionada exclusivamente para evitar uma catástrofe humanitária, e é o mínimo julgado necessário para esse propósito²⁹⁴”.

Em 26 de março de 1999 uma tentativa de resolução do CSNU demandando o fim dos ataques aéreos foi colocada em votação. No entanto, a medida não obteve guarida do Conselho, recebendo somente três votos a favor (Rússia, China e Namíbia). Muitas das justificativas dos votos contrários à proposta de resolução sancionando os atos da OTAN e ordenado o fim dos ataques aéreos no Kosovo, levantaram questões acerca da legalidade da ação. Alguns argumentos, baseados na possibilidade do uso da força, invocados pelas resoluções que se basearam no capítulo VII, discutiam a interpretação dessas resoluções como “autorizações implícitas²⁹⁵”. O “estado de necessidade” e a “catástrofe humanitária iminente” também foram recorrentes nos argumentos apresentados pelos membros do Conselho de Segurança que votaram contrariamente à proposta de resolução.

A RFI, logicamente, frente a esse *imbróglio* jurídico, levou a questão à Corte Internacional de Justiça, que intimou os membros da OTAN a justificarem seus atos no

²⁹⁴ Ibidem, p. 12 (grifo nosso).

²⁹⁵ CHESTERMAN, Ibidem, p 212.

Kosovo. A defesa mais elaborada ficou por conta da Bélgica que apresentou dossiê com justificativas legais baseadas em resoluções do CSNU, na doutrina de intervenção humanitária compatível com o artigo 2(4)²⁹⁶ da carta da ONU e precedentes históricos, além do argumento do estado de necessidade²⁹⁷. Apesar de não considerar legítimo a ataque a RFI, a Corte Internacional de Justiça encontrou problemas processuais nos pedidos da Iugoslávia, uma vez que esta não fazia parte das Nações Unidas na época do ataque²⁹⁸ e não julgou o mérito do caso.

No fim de abril o conflito parecia pouco propenso a terminar e os membros da OTAN começavam a pensar seriamente em uma operação por terra para ocupar o território de Kosovo. Os Estados Unidos particularmente não concordaram com essa iniciativa, muito ainda por conta do receio da repetição dos acontecimentos na Somália em 1993. Além disso, o inverno se aproximava, o que dificultaria as operações do todo o tipo, seja terrestre ou aérea. Ao mesmo tempo, negociadores russos e finlandeses continuavam tentando convencer Milosevic a aceitar os acordos com Kosovo, alegando que as medidas tomadas pela OTAN poderiam aumentar a destruição do país e que Moscou, apesar da retórica anti-OTAN, não se posicionaria para defender os sérvios. Diante de poucas alternativas, o presidente da RFI aceitou as propostas da mediação russo-finlandesa que estabeleciam a presença militar de forças de paz da ONU no Kosovo. Em 12 de junho de 1999, terminava o conflito nos Bálcãs.

²⁹⁶ Ver capítulo II.

²⁹⁷ **Legality of use of force case (provisional measures)**. ICJ, 1999. Declaração da Bélgica. 10 de maio de 1999, CR 99/15.

²⁹⁸ CHESTERMAN, p. 214.

3.3.2.3 A legalidade questionada.

Apesar de não ter havido sentença condenatória por parte da Corte Internacional de Justiça contra as operações da OTAN, sua legalidade e motivações foram altamente questionadas durante o processo. Foi constatado que não havia condições jurídicas necessárias para dar legalidade aos ataques baseado apenas nas resoluções do CSNU. Além disso, o método utilizado para a intervenção não condizia com a finalidade humanitária da missão.

Interessante notar que apesar de recorrentemente o uso de “catástrofe humanitária” ter sido invocado, e o termo ser referência a uma doutrina de intervenção humanitária, um cuidado extremo foi tido para que a teoria não viesse à tona como justificativa das ações²⁹⁹, o que implicaria uma série de discussões jurídicas muito pouco consistentes, como visto no capítulo I deste trabalho.

Nadando contra a corrente dos que negaram a teoria das intervenções humanitárias, a Alemanha justificou a ação da OTAN alegando explicitamente que as operações foram uma “instância de intervenção humanitária”, porém, deixou claro que aquela ação não deveria servir de precedente para futuras iniciativas³⁰⁰. O desejo de não estabelecer a situação do Kosovo como precedente foi bastante reforçado pelos membros da OTAN. A Secretária de Estado norte-americana Madeleine Albright fez questão de enfatizar a condição *sui generis* do caso e sua excepcionalidade frente a outros casos das relações

²⁹⁹ Com exceção das justificativas dos Países baixos e do Reino Unido.

³⁰⁰ CHESTERMAN, *Ibidem*, p. 216.

internacionais³⁰¹. Da mesma maneira o primeiro-ministro britânico Tony Blair, ao falar para o Parlamento em 16 de novembro de 1999, enfatizou o caráter excepcional da operação aérea.

3.4 Apontamentos Finais.

A expectativa eufórica das transformações das Nações Unidas após o fim da Guerra Fria e a chegada de uma “nova ordem mundial” se mostrou menos entusiasmante e mais pragmática passados mais de quinze anos do acontecimento. A “década do direito internacional das Nações Unidas”, como anunciado no pronunciamento da Assembléia Geral em 1989³⁰², se referindo aos anos 1990, representou um desafio para a Organização por conta dos diversos conflitos regionais que obrigaram a instituição a rever suas estratégias de posicionamento perante a comunidade internacional.

A ONU, que tinha como objetivo principal garantir a paz e a segurança internacionais por conta de ser o único órgão detentor da legitimidade de autorizar o uso da força nas relações internacionais, sofreu duros golpes nesse período. No fim da década, após diversas crises, o Conselho de Segurança enfrentava condições adversas quanto à sua respeitabilidade e força política junto ao sistema de Estados. O tema das intervenções humanitárias permeou as decisões do órgão em diversos casos diferentes, não restando

³⁰¹ ALBRIGHT, Madeleine. Coletiva de imprensa em conjunto com o ministro das relações exteriores russo Igor Ivanov. Singapura, 26 de julho de 1999. Disponível em <http://secretary.state.gov/www/statements/1999/990726b.html>. Acesso em 31 de julho de 2007.

³⁰² Resolução da AGNU 44/23 (1989).

dúvida a respeito da urgência de um consenso sobre o tema. Do primeiro exemplo desses anos, a “Operação Tempestade no Deserto” no Iraque, em 1991, em que as resoluções autorizando a ação tiveram que conviver com a coincidência entre os interesses nacionais dos interventores e a ação empreendida, ao total descompasso entre a necessidade de ação e a vontade política dos “Estados capazes” no caso da inação frente o genocídio de Ruanda, o CSNU pôde perceber a complexidade dos novos tempos – isso sem sequer chegarmos à metade da década.

Como lembra Chesterman³⁰³, a suavidade da transição entre as delegações do CSNU para o unilateralismo em Kosovo mostra que “o verniz de multilateralismo nas ações do Conselho no começo dos anos noventa era ainda mais fino do que suspeitado naquele tempo”. Dessa forma, o autor estabelece importantes fatores nessa nova ordem internacional emergente: (1) as intervenções internacionais, humanitárias ou não, revelaram uma tendência ao regionalismo nas questões de paz e segurança; (2) a Operação Forças Aliadas no Kosovo (1998-1999) demonstrou que o uso da força foi um fator decisivo para evitar ou impedir conflitos internos; e (3) as ações da OTAN demonstraram que a autorização do CSNU para o uso da força foi reduzida a mera formalidade.

De fato a autoridade do CSNU saiu arranhada moralmente na década de 1990. Depois de falhas na responsabilidade de garantir a paz e a segurança na Somália, Bósnia e principalmente em Ruanda, ficou claro que a tendência ao cooperativismo não era certa. O respeito ao direito internacional, como estabeleciam as antigas convenções e a Carta das

³⁰³ CHESTERMAN, *Ibidem*, p. 217.

Nações Unidas, também demonstraram não conter a solidez necessária para impedir as ações de organizações regionais como a OTAN e a OUA que, para piorar a situação de respeitabilidade das Nações Unidas, receberam a legitimação da organização *ex post facto*.

Neste capítulo discutimos a passagem da Organização dos anos de Guerra Fria, e sua atuação limitada pelas políticas de veto, para a prometida “década do direito internacional”, analisando dois casos de intervenções humanitárias que demonstraram que a ONU não conseguiu fazer valer seus princípios de cooperação entre os povos e lugar de autoridade legítima na imposição do direito internacional. Mais uma vez, as relações de força se mostraram mais poderosas que o espírito de cooperação e solidariedade entre os países membros da comunidade internacional.

As oportunidades para solucionar problemas morais das intervenções humanitárias não deixaram de acontecer. Como vimos, o caso de Ruanda forneceu todas as condições necessárias para que, munida dos argumentos morais, a organização interviesse legitimamente em favor da preservação dos direitos humanos. O conflito do Kosovo, por sua vez, escancarou a fraqueza das Nações Unidas em impor as normas do direito internacional frente ao poder das potências da OTAN. Não que a ONU não tivesse razões morais para intervir no Kosovo, mas o desenrolar dos acontecimentos mostrou a dificuldade de operacionalizar o consenso entre os membros do CSNU, ao contrário do que havia acontecido no Iraque em 1991 quando a necessidade de ter acesso ao petróleo garantiu o interesse de muitos Estados.

Talvez a maior das falhas das Nações Unidas nos casos de inação ou ação tardia tenha sido a incapacidade de motivar suficientemente seus membros, a ponto de que estes se convencessem a tomar uma atitude frente aos horrores do genocídio e da limpeza étnica. A Organização em si não detém forças armadas ou policiais à disposição do Secretário-Geral para que este possa despachá-los assim que uma crise é detectada. Conforme estipulado no artigo 45 da Carta que diz que os Estados devem deixar suas forças armadas de prontidão para que a ONU, em qualquer momento, possa convocá-la, nunca foi cumprido. O que se vê é a instituição refém da boa vontade dos membros com capacidade de fornecer tal força. Essa “boa vontade” acaba sendo, ao fim, proporcional ao grau de interesse do Estado que cede seu contingente às missões de paz.

Além disso, a dificuldade financeira que a organização enfrenta para promover suas operações de paz ultrapassa os limites suportados por seu orçamento. O orçamento das Nações Unidas para operações de paz no mundo todo representa, em média, 0,5% do orçamento militar dos Estados Unidos³⁰⁴. Isso mostra o quanto a Organização depende, e se torna refém, da vontade de agir dos considerados “capazes”.

Por fim, é necessário lembrar que, apesar das mudanças não terem sido promissoras para as Nações Unidas, o tema das intervenções humanitárias representou um dos maiores debates dos anos noventa do século passado. Com inúmeros casos que ocorreram nessa década, foi possível começar a traçar uma tendência de qual seria a atitude mais correta a se seguir. Como demonstrado na defesa da Bélgica na acusação feita pela República Federativa da Iugoslávia pelos ataques da OTAN no Kosovo, há uma base não consolidada

³⁰⁴ Disponível em <http://www.globalpolicy.org/finance/tables/inxbudget.htm>. Acesso em 02 de agosto de 2007.

para a doutrina das IHS. Essa base ganhou força e novos pilares de sustentação com os acontecimentos e respostas diversificadas dos casos dos anos 1990. O perigo do humanitarismo seletivo³⁰⁵, a intervenção à distância³⁰⁶, a inação frente ao genocídio e o desrespeito ao direito internacional, foram problemas constatados em intervenções humanitárias que ocorreram na década e que certamente serviram de lição para fortalecer a consolidação da doutrina das IHS, tão necessária para as decisões que virão.

Confirmando esta tendência, o governo canadense patrocinou em 1999 uma série de estudos ao redor do globo sobre as condições atuais da teoria das intervenções humanitárias. Presidido pelo ex-ministro das relações exteriores da Austrália, Gareth Evans, o Instituto sobre a Intervenção e a Soberania Estatal (ICISS, na sigla em inglês) organizou um relatório que, além de atualizar o pensamento sobre o tema, conseguiu pragmaticamente organizar uma teoria que normatiza o assunto e torna mais justo o processo de salvar vidas em território estrangeiro. O nome do relatório final e da nova teoria que surgiu desse trabalho é “Responsabilidade de Proteger”, e é o que analisaremos no próximo capítulo.

³⁰⁵ BROWN, Chris. Selective Humanitarianism: in defense of inconsistency. In **Ethics and Foreign Intervention**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

³⁰⁶ Como foi o caso do Kosovo, onde não houve ação por terra, somente ataques aéreos.

Capítulo IV - O NOVO PARADIGMA NO FIM DA DÉCADA DAS INTERVENÇÕES HUMANITÁRIAS: A TEORIA “RESPONSABILIDADE DE PROTEGER”

“Se o Conselho tiver que se deparar com o assunto, eu não estou seguro se haverá vetos sobre a mesa ou não. No entanto, devemos entender que, na história recente, onde quer que tenham existido situações humanitárias urgentes em que não houve ação da comunidade internacional para detê-las, os países vizinhos agiram. Dessa maneira, por exemplo, me lembro do Vietnã no Camboja. E isso [o acontecimento da intervenção] não destruiu, eu espero, o sistema internacional. Eu acredito que dada a natureza do regime e o que acontecia naquele país, a comunidade internacional aceitou a intervenção”.

Kofi Annan, janeiro de 1999³⁰⁷.

4.1 A solução aparente: a teoria Responsabilidade de Proteger.

Muitos dos problemas de legitimidade e legalidade das intervenções humanitárias, tanto no plano político como no jurídico, têm origem na dificuldade de se traçar qualquer correspondência entre o direito internacional vigente e o apoio político necessário para essa prática. A tentativa mais recente de superar essas dificuldades foi a elaboração da teoria denominada “responsabilidade de proteger”, de autoria de uma comissão independente estabelecida pelo governo do Canadá atendendo à solicitação do Secretário-Geral das

³⁰⁷ ONU. Comunicado á imprensa SG/SM/6875. 26 de janeiro de 1999.

Nações Unidas (SGNU)³⁰⁸. Foi por intermédio do artigo intitulado “Os dois conceitos de soberania” que Kofi Annan questionou a rigidez do conceito atual de soberania frente as forças da globalização e da cooperação internacional³⁰⁹. Nele o autor afirma que a interpretação contemporânea do princípio westphaliano, agrega, além dos valores tradicionais, uma série de responsabilidades que os estados têm em relação aos indivíduos. Na mesma linha argumentativa, entende que as relações internacionais devem encarar de maneira diferente como responder às crises humanitárias. Lembrando das experiências de Ruanda e Kosovo, afirmou que o mundo assistiu ao genocídio de aproximadamente 850 mil pessoas sem tomar providências a tempo. Pontuou ainda que é preciso encontrar uma maneira de lidar com a centralidade do Conselho de Segurança nas questões relativas à ameaça e ao uso da força, mas que também deveria haver respostas mais rápidas e eficazes para as crises humanitárias.

A dificuldade das Nações Unidas em conseguir força militar disposta a atender os chamados de ordem humanitária, praticamente impossibilita a resposta eficaz às crises citadas pelo Secretário-Geral. Nas palavras de Kofi Annan: “Para aqueles que consideram que a maior ameaça ao futuro da ordem internacional é o uso da força na ausência de mandato do Conselho de Segurança, alguém poderia dizer: Deixe Kosovo de lado por um instante e pense em Ruanda. Imagine por um momento que, naqueles dias e horas difíceis que levaram ao genocídio, houvesse uma coalizão de Estados pronta e disposta a agir em

³⁰⁸ O instituto criado pelo governo canadense para o estudo da soberania e do entendimento atual sobre a possibilidade do desenvolvimento do fenômeno das intervenções humanitárias recebeu o nome de Comissão Internacional sobre a Intervenção e a Soberania dos Estados – ICISS (sigla em inglês).

³⁰⁹ ANNAN, Kofi. The two concepts of sovereignty. **The Economist**, Londres, v. 352, n. 8137, 18 de setembro de 1999, p. 49.

defesa da população tutsi e, apesar disso, o Conselho tivesse se recusado ou demorado a dar o sinal verde. Deveria tal coalizão ter ficado inerte enquanto tal horror acontecia?”³¹⁰

Atendendo às indagações do SGNU durante a Cúpula do Milênio em 7 de setembro de 2000, o Primeiro-Ministro canadense Jean Chrétien anunciou a criação da comissão financiada por seu governo com o objetivo de “promover debate abrangente sobre as questões humanitárias e gerar consenso político global sobre como mover-se da polêmica e freqüente paralisia, rumo à ação no âmbito do sistema internacional, sobretudo por meio da ONU”³¹¹.

À época em que a comissão foi formada, o assunto intervenções humanitárias ocupava o topo da agenda internacional, fundamentalmente pela proximidade da polêmica causada pelos bombardeios da OTAN na região dos Bálcãs. No fim do processo que resultou em um relatório final, o cenário político internacional havia mudado drasticamente graças aos atentados terroristas ocorridos no território dos EUA em 11 de setembro de 2001. A questão das intervenções humanitárias deixou de ser prioridade para dar lugar ao combate à ameaça terrorista e a política de não proliferação de armas de destruição em massa. De qualquer maneira o relatório “Responsabilidade de Proteger” foi integrado aos documentos “Um mundo mais seguro³¹²” e “Em uma liberdade mais ampla³¹³” bem como no “Documento final da reunião de cúpula dos chefes de Estado e governo de 2005”.³¹⁴

³¹⁰ ANNAN, Ibidem. p.49.

³¹¹ AXWORTHY, Lloyd. Discurso de inauguração da Comissão Internacional sobre Intervenção e Soberania Estatal – ICISS, Ottawa, 14/09/2000.

³¹² NAÇÕES UNIDAS. **A more secure world: our shared responsibility** (report of the high-level panel on threats, challenges and change). Nova York: Nações Unidas, 2004. p. 65-66.

4.1.1 Fundamentos da “Responsabilidade de Proteger”.

O relatório final da ICISS tem como ponto principal superar a teoria tradicional do direito à intervenção humanitária que é descrita como “a questão de quando é apropriado, se em algum momento for apropriado, para os Estados tomarem a ação coercitiva, sobretudo militar contra outro Estado, com o propósito de proteger pessoas em risco neste outro Estado³¹⁵”. Assim, a comissão propõe a substituição do direito de intervenção humanitária pelo conceito de responsabilidade de proteger, que tem como núcleo “a idéia de que os Estados soberanos têm a responsabilidade de proteger seus próprios cidadãos de catástrofes evitáveis – de assassinatos em massa e estupros a morte por inanição – mas que quando eles não estão dispostos ou não estão em condição de fazê-lo, aquela responsabilidade deve ser mantida pela comunidade mais ampla dos Estados³¹⁶”.

A teoria é regida por dois preceitos básicos. O primeiro ressalta que a soberania estatal é vinculada a responsabilidades, e que a principal delas é a proteção de seu próprio povo. A segunda destaca que sempre que a população estiver sofrendo danos sérios, como

³¹³ ANNAN, Kofi. **In larger freedom: towards development, security and human rights for all**. Nova York: Nações Unidas, 2005.

³¹⁴ Apesar de ser incorporado a esses importantes documentos das Nações Unidas, o relatório “Responsabilidade de Proteger” não foi reproduzido na íntegra nos mesmos. A resistência à mudança de concepção entre o direito à intervenção humanitária e a responsabilidade de proteger, é algo que vem sendo trabalhado pela comissão e tem ganhado adeptos entre os teóricos do tema como Simon Chesterman e Adam Roberts.

³¹⁵ ICISS. **A Responsabilidade de Proteger**. Relatório da ICISS, p. VII.

³¹⁶ ICISS, *Ibidem*, p.VIII

resultado de guerra civil, repressão, insurgência ou fracasso do Estado, e este não tiver condições ou disposição para estancar o sofrimento e prevenir os danos, o princípio da não intervenção poderá ser violado e admitida a ação internacional para proteção dessa população. O relatório sustenta que os fundamentos da responsabilidade de proteger são baseados (1) nas obrigações inerentes do conceito de soberania; (2) na responsabilidade do Conselho de Segurança das Nações Unidas pela manutenção da paz e segurança internacionais; (3) nas obrigações jurídicas específicas, advindas de declarações e tratados de direitos humanos, do direito internacional humanitário e direito interno; e (4) na prática de Estados, organizações regionais do CSNU³¹⁷.

4.1.2 A superação da idéia de intervenção humanitária.

A comissão independente partiu do princípio que o direito de intervenção humanitária não é aceito nas relações internacionais pela falta de pré-requisitos adequados para sua aplicação. Apesar dos esforços de alguns governos e pesquisadores independentes em tentar conciliar tal direito e a prática dos Estados, não houve sucesso em nenhum dos casos³¹⁸. Dessa forma, partindo do pressuposto que não haveria consenso, a comissão

³¹⁷ ICISS, *Ibidem*, p. XI

³¹⁸ Para alguns exemplos da tentativa de conciliação entre um direito à intervenção humanitária e as relações internacionais ver: LILLICH, Richard. *Forcible self-help by states to protect human rights*. **Iowa Law Review**. Iowa City, v. 53, p. 347 – 351, 1967. VERWEY, Wil. *Humanitarian Intervention under international law*. **Netherlands International Law Review**, The Hague, v. 32, n. 3, p. 413-418, 1985. INSTITUTO DINAMARQUÊS DE ASSUNTOS INTERNACIONAIS. **Humanitarian intervention: legal and political aspects**. Copenhagen: Danish Institute of International Affairs, 1999. AALL, Pamela. **Turbulent Peace: the challenges of managing international conflict**. Washington, DC: United States Institute of Peace, 2001. Entre outros.

resolveu adotar o ponto de vista da necessidade da intervenção pelos que sofrem com as crises humanitárias ao invés de continuar reforçando a idéia de um direito por parte do Estado interventor. Ao inverter esta lógica, a comissão evitava três razões inerentes a esse direito, consideradas inadequadas à construção do consenso: (1) a idéia ressalta os direitos e as prerrogativas de estados potencialmente interventores em detrimento das necessidades urgentes de eventuais beneficiários de tais medidas; (2) ao concentrar-se na idéia de intervenção, negligencia os aspectos preventivos e de reconstrução pós-conflito; e (3) ressalta a prevalência da intervenção diante da soberania estatal rotulando aqueles que se opõe à iniciativa como anti-humanitários³¹⁹.

Fundamentalmente, o objetivo do relatório é transferir do conceito de soberania a idéia de controle, para agregá-lo ao princípio de responsabilidade. Nesta linha de pensamento, a comissão acredita que as autoridades dos Estados seriam responsáveis pelas funções de proteger a segurança e a vida dos cidadãos e promover seu bem estar, além de responsáveis por seus cidadãos, pelos atos de governo, por suas omissões em políticas internas e perante a comunidade internacional por meio das Nações Unidas.

O relatório admite que não há norma consuetudinária do direito internacional consolidada que permita a intervenção militar em territórios de Estados soberanos em razão de violações aos direitos humanos, porém, constata que a prática crescente de Estados e organizações regionais sugere a necessidade de princípios norteadores para tanto.

³¹⁹ ICISS, *Ibidem*, p. 16.

Apesar do reconhecimento da inexistência de tal norma, a ICISS preocupa-se em buscar fundamentação jurídica em diversos instrumentos e princípios jurídicos: no direito natural, nos direitos humanos contidos na Carta das Nações Unidas, na Declaração Universal dos Direitos Humanos, na Convenção contra o Genocídio, nas Convenções de Genebra de 1949 e seus protocolos adicionais de 1977 sobre direito internacional humanitário, no Estatuto do Tribunal Penal Internacional, e em outros tratados sobre direitos humanos³²⁰.

4.2 O conjunto de responsabilidades

O relatório final da comissão é fundamentado em três bases principais complementares que tentam harmonizar o ciclo completo de prevenção, reação e solução de crises humanitárias. Dessa forma o documento desmembra a responsabilidade de proteger em três partes: responsabilidade de prevenir, responsabilidade de reagir e responsabilidade de reconstruir. No primeiro caso, de acordo com a teoria, “a prevenção é a dimensão individual mais importante da responsabilidade de proteger”, de forma que “as opções de prevenção deveriam sempre ser esgotadas antes que a intervenção fosse contemplada, e mais comprometimento e recursos devem ser destinados à prevenção”.³²¹ O segundo caso abrange a resposta a situações de necessidade humana por meio de medidas que podem incluir ações coercitivas, como sanções, submissão a tribunais internacionais e até intervenção militar. Já o terceiro caso envolve a reconstrução em sentido amplo do Estado

³²⁰ ICISS, *Ibidem*, p. 16.

³²¹ ICISS, *Ibidem*, p. XI.

que sofreu a intervenção, incluindo a reconstrução, reabilitação e reconciliação da sociedade atingida, a fim de que cessem os motivos que levaram ao conflito.

Vejamos com mais propriedade cada uma dessas responsabilidades enfatizando a questão da responsabilidade de reagir, tema central deste trabalho.

4.2.1 Responsabilidade de Prevenir.

A melhor maneira de solucionar uma possível crise humanitária é preveni-la antes dela acontecer. Dentro dessa máxima o relatório da ICISS aufere grande importância à prevenção de conflitos que possam gerar catástrofes humanitárias. A responsabilização da tarefa de prevenção é atribuída, principalmente, aos Estados e às comunidades e instituições regionais, incluindo esforços de boa governança, *accountability*, proteção dos direitos humanos, promoção do desenvolvimento econômico e social e à distribuição justa de recursos no interior do Estado. Todas essas medidas compõem o plano ideal para o desenvolvimento de um país, conforme as metas estabelecidas pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e minimizam as possibilidades de crises e catástrofes. Fica evidente que um Estado com essas características dificilmente será vítima de uma catástrofe humanitária. Ao mesmo tempo, a difícil conjunção de todos esses fatores em muitos lugares do mundo comprova a possibilidade de referidos desastres acontecerem.

O relatório não isenta a comunidade internacional da responsabilidade de prevenir conflitos e crises humanitárias. Segundo a Comissão, “a prevenção de conflitos não constitui assunto meramente nacional ou local (...), pois o fracasso da prevenção pode ter

conseqüências e custos internacionais amplos”. A prevenção, dessa forma, deve contar com grande apoio internacional que, de acordo com o relatório, consiste em assistência ao desenvolvimento e outros esforços destinados a combater as causas profundas dos conflitos armados; em cooperação para o estabelecimento de boa governança; em promoção dos direitos humanos e consolidação do Estado de direito; em missões de bons ofícios, mediação e outros mecanismos de promoção do diálogo e reconciliação. Há, ainda, a previsão do uso de medidas duras e até punitivas para que se evite a conflagração de uma crise³²².

Além das questões de desenvolvimento e cooperação internacional para o desenvolvimento, questões mais abrangentes, que certamente atendem ao propósito de prevenção de crises humanitárias, a comissão adota um sistema de três condições para garantir a prevenção eficaz de conflitos e catástrofes humanas. A primeira condição diz que deve haver o conhecimento da fragilidade da situação e dos riscos associados a ela, ao que é dado o nome, em inglês, de *early warning* ou aviso antecipado. A segunda estabelece que deve haver compreensão das medidas políticas disponíveis capazes de fazer a diferença – medidas de prevenção disponíveis ou *preventive toolbox*. A terceira diz que deve haver disposição para a aplicação dessas medidas, ou vontade política – *political will*.

A Comissão, bem como muitos autores, identificam que o problema não está na falta de informações antecipadas sobre as possíveis crises humanitárias, apesar de considerarem necessários maiores investimentos em trabalhos investigativos dessa

³²² ICISS, Ibidem p. 19.

natureza. O cerne do problema da prevenção recai na última condição apresentada pelo relatório para tornar eficaz o trabalho preventivo: a vontade política em responder. A ICISS acredita que “falta de aviso antecipado é mais desculpa que explicação”, pois “o problema não é falta de aviso, mas de resposta oportuna”.³²³

Uma das maiores barreiras encontradas pela Comissão para implementação da estratégia de prevenção como prática nas relações internacionais, é o fato dos Estados relutarem em aceitar medidas preventivas internacionais por temerem a escala do envolvimento estrangeiro, ao ponto de configurar intervenção externa. São duas as soluções apresentadas pelo relatório: (1) os Estados que se propõem a agir devem reconhecer que muitas das medidas preventivas são por natureza coercitivas e intrusivas e, sendo assim, devem procurar mecanismos menos invasivos; e (2) os Estados que resistem ao envolvimento externo devem estar cientes de que resistindo, só aumentam a chance desse envolvimento persistir e talvez aumentar ainda mais, chegando possivelmente ao ponto de intervenção militar.

Por fim, o objetivo da Comissão em seu relatório final é introduzir uma “cultura de prevenção” que tome o lugar da “cultura de reação” existente hoje³²⁴.

4.2.2 Responsabilidade de Reagir.

³²³ ICISS, *Ibidem* p. 21.

³²⁴ ICISS, *Ibidem*, p. 27.

Apesar de não ser tratada com maior importância dentro do Relatório Final, a “responsabilidade de reagir” envolve o cerne da polêmica discussão a respeito do direito às intervenções humanitárias. Mesmo que tratando o assunto como um dentro de outros fatores importantes, a solução apresentada pela Comissão, resgatando alguns princípios da Guerra Justa³²⁵, ao tratar dos critérios necessários para haver a intervenção militar, coloca em termos razoáveis a operacionalização da ação, bem como traz o debate para uma ótica mais pragmática.

Antes de seguirmos na análise dos seis critérios para que as intervenções militares para fins humanitários aconteçam, é importante ressaltar que as ações coercitivas de reação devem respeitar certa hierarquia de acontecimentos. A intervenção militar é sempre o último recurso, e só utilizada em casos extremos³²⁶. Antes disso, outras medidas coercitivas devem ser adotadas. A justificativa dada pelo Relatório é a de que se os Estados responsáveis pelo bem estar e direitos humanos de seus cidadãos não puderem ou fracassarem na defesa destes princípios, outros Estados poderão fazê-lo, por meio de medidas intervencionistas.

Antes de recorrer à ação militar direta deve-se recorrer a sanções no âmbito político, econômico e militar. Diferenciando-se de soluções que já estão em prática, é interessante observar a preocupação da Comissão em conduzir sanções que afetem a classe governante do Estado sancionado, e não sua população, parte normalmente afetada com esse tipo de ação coercitiva. Nessa esteira de argumentação, a ICISS sugere a aplicação de sanções

³²⁵ Ver capítulo I deste trabalho.

³²⁶ ICISS, *Ibidem* p. 29.

seletivas e concentradas nas autoridades responsáveis pelas políticas nacionais condenadas. Na esfera militar sugere o embargo de armas e o fim de programas de cooperação e treinamento³²⁷. Na área econômica, sanções financeiras como o congelamento de fundos, recursos econômicos e ativos financeiros, dirigidas contra Estados, grupos específicos ou indivíduos; restrição sobre o comércio de determinados produtos; restrições ao acesso a produtos derivados de petróleo; e embargos aéreos³²⁸. No campo da política e da diplomacia, as sanções se dão nas restrições às representações diplomáticas; restrição de trânsito; suspensão ou expulsão do Estado em organizações internacionais; impedimento de ingresso do Estado em questão em órgãos internacionais³²⁹.

Como apontamos anteriormente, um dos maiores méritos dos trabalhos da Comissão Internacional sobre Intervenção e Soberania Estatal foi de conseguir organizar, através do consenso, condições práticas para a utilização de forças militares com o objetivo de conter crises humanitárias. Resgatando e modernizando os conceitos da Guerra Justa trabalhada por Grotius, utilizando-se de grandes grupos de discussão nos cinco continentes, a ICISS cunhou seis princípios que devem ser observados para que a intervenção militar ocorra legitimamente, ferindo minimamente a soberania do Estado que sofre a intervenção. Vale dizer que a Comissão reconhece a importância do princípio da não-intervenção na estabilidade interna e internacional, protegendo Estados, governos e povos. Reconhece, também, os danos que podem ser causados pela intervenção nos assuntos internos de um Estado. Entretanto, existem “circunstâncias excepcionais” em que o interesse de todos os

³²⁷ ICISS, *Ibidem* p. 33.

³²⁸ ICISS, *Ibidem*, p. 37.

³²⁹ ICISS, *Ibidem*, p. 37.

Estados em manter uma ordem internacional estável “requer que estes reajam quando toda a ordem no interior de um Estado esteja comprometida ou quando o conflito civil e a repressão são tão violentos, que civis são ameaçados de massacre, genocídio ou limpeza étnica em grande escala”. Esses casos, classificados como “os que chocam a consciência da humanidade” ou que representam perigo claro à segurança internacional, devem receber respostas à altura de uma intervenção militar coercitiva³³⁰.

Os seis critérios que devem ser observados para a aplicação da intervenção militar são: (a) autoridade competente; (b) causa justa; (c) intenção correta; (d) último recurso; (e) meios proporcionais e (f) perspectivas razoáveis.

(a) Autoridade Competente:

Um problema que sempre acompanhou a história das intervenções humanitárias foi definir quem teria legitimidade para intervir. O critério “autoridade competente” foi resolvido pela Comissão de maneira bastante pragmática e realista: “o mundo já tem uma organização permanente com capacidade (ainda que nem sempre tenha a vontade) de abordar todas as questões relativas à paz, segurança e proteção humana: nós a chamamos Nações Unidas³³¹”. No entanto reconhece que, apesar do CSNU ter responsabilidade primária para tratar do assunto, não a exerce de maneira exclusiva. O relatório lembra que a Assembléia Geral da ONU (AGNU), após a promulgação do documento “Unidos para a

³³⁰ ICISS, *Ibidem*, p. 31.

³³¹ ICISS, *Ibidem*, p. 48

Paz”, pode fazer recomendações se o CSNU estiver paralisado e não puder decidir sobre situações que representem ameaça à paz e à segurança internacionais.

O relatório ainda coloca o Conselho de Segurança como o fórum central do processo decisório sobre as intervenções humanitárias alegando que o mesmo representa “a única organização com autoridade universalmente reconhecida a fim de validar suas operações³³²”.

No que tange à capacidade jurídica do CSNU para autorizar e operacionalizar intervenções militares para fins humanitários, o relatório expõe que a Carta delega “poderes extraordinários” ao órgão somente para manter ou restaurar a paz e a segurança internacionais. Como vimos anteriormente, o CSNU utilizou essa possibilidade sob interpretação restrita durante os tempos da Guerra Fria, porém, como apontado neste capítulo, houve mudança considerável no comportamento daquele órgão no início da década de 1990. De qualquer maneira, após as operações de imposição da paz – *peace-enforcement* – ocorridas nessa década, fica difícil para o Conselho alegar que não poderia adotar interpretação mais ampla do princípio da Carta como justificativa para a inação frente à crises humanitárias. A ICISS lembra, ainda, que o órgão não sofre controle de legalidade, tendo capacidade jurídica para interpretar seus próprios poderes da maneira que desejar³³³.

³³² ICISS, *Ibidem*, p. 49.

³³³ ICISS, *Ibidem*, p. 50.

A questão da legitimidade se torna um pouco mais complexa uma vez que o Conselho de Segurança sofre com a concentração de poder nas mãos dos cinco membros permanentes. O relatório da ICISS aponta que, em suas consultas regionais, foi levantado o problema de legitimidade deste Conselho pela falta de representatividade de Estados da África, América Latina e Ásia³³⁴. Outra crítica que ameaça a legitimidade do CSNU é o fato do órgão não responder ao resto do mundo, no caso representado pelo plenário da Assembleia Geral das Nações Unidas, além de não se submeter a nenhuma forma de supervisão jurídica.

Entendo que é louvável que a Comissão tenha apontado o Conselho de Segurança como órgão competente para personificar a “autoridade competente” nos casos de intervenções humanitárias, ao invés de estabelecer novo organismo internacional para fazê-lo. No entanto, é urgente a reforma daquele organismo para que ele possa atender aos requisitos de legitimidade, além de conseguir mais celeridade em seus processos para que o tempo de reação às crises não seja prejudicado por burocracias procedimentais.

Interessante observar, também, que a ICISS prevê outras formas de garantir que a crise humanitária seja atendida a tempo no caso da impossibilidade política do CSNU agir. A responsabilidade primária de agir frente a esse tipo de crise continua atribuída ao Estado nacional. Em segundo lugar às autoridades nacionais com apoio externo, e, por último, às organizações internacionais. No caso da deflagração da necessidade de intervenção, a

³³⁴ Apesar do Conselho de Segurança contar com a China como um de seus membros permanentes, os países da Ásia como um todo, não se sentem representados pelos interesses chineses e exigem outro assento neste órgão.

ordem hierárquica de responsabilização para a reação é, em primeiro lugar, o CSNU, em segundo a AGNU e em terceiro as organizações regionais. Quanto a estas últimas, a questão da legalidade se mostra prejudicada uma vez que o Relatório se baseia nas operações efetuadas na Libéria e em Serra Leoa³³⁵ como casos bem sucedidos de intervenções de organizações regionais que receberam a aprovação do CSNU após as operações militares terem efetivamente ocorrido. Porém, a Carta é clara ao estabelecer que as organizações regionais somente podem utilizar-se da força nas relações internacionais com expressa autorização do Conselho de Segurança ou da Assembléia Geral. A autorização *ex post facto* não satisfaz os problemas da legalidade e coloca em risco a estabilidade da ordem internacional, bem como ameaça a posição superior da própria ONU. Dentro desse dilema o Relatório aponta as seguintes possibilidades ao CSNU: caso o CSNU não cumpra “sua responsabilidade em situações que choquem a consciência humana”, seria irrealista “esperar que os Estados envolvidos afastassem outros meios e formas de ação com vistas a lidar com a gravidade e urgência dessas situações”. Além disso, caso uma intervenção efetuada por coalizão de Estados, observando os critérios previstos no Relatório da ICISS, fosse bem sucedida, após a recusa do Conselho de Segurança em agir, essa ação poderia ter efeitos negativos para o prestígio e a credibilidade das Nações Unidas³³⁶.

³³⁵ Ver item 3.1.

³³⁶ ICISS, *Ibidem*, p. 55. É interessante notar que esses argumentos foram utilizados após a ação da OTAN no Kosovo em 1999 para tentar legitimar a operação que, em princípio não obteve autorização do Conselho de Segurança. O prestígio da ONU sofreu abalos no começo da ação do OTAN quando se propagandeava o sucesso da operação.

Em claro recado ao Conselho de Segurança, o Relatório da ICISS demonstra a ineficiência do órgão frente às situações que requerem reação imediata, equacionando o problema de maneira a desviar a legitimidade de agir, exclusiva da Organização, para outro ator, nos casos em que imperam a falta de vontade política ou a incapacidade de decisão.

(b) Causa Justa

A Causa Justa é a primeira das justificativas para a deflagração de guerra de um Estado soberano contra outro desde a antiguidade, como vimos no primeiro capítulo. Após a consagração do princípio da não-intervenção e a elevação do princípio da soberania absoluta como pedra angular das relações internacionais, o conceito da causa justa foi reduzido a ponto de somente a legítima defesa contra agressão externa se tornar justificativa legitimável para a guerra³³⁷.

Resgatando o caráter de exceção que a justificativa à guerra adquiriu através do tempo, a ICISS reproduziu o conceito ao determinar que as causas que possibilitam as intervenções humanitárias constituem exceção à regra da não-intervenção, devendo ser limitadas. Essa limitação, segundo o relatório, suporta a exceção somente nos casos em que há a iminência de danos irreparáveis a seres humanos. A ICISS determina que a intervenção militar seria justificável somente para impedir ou evitar duas situações: (1) “grandes perdas de vida humana, reais ou previsíveis, com ou sem intenção genocida, que sejam consequência de ação deliberada de um Estado, ou de sua negligência ou incapacidade de atuar ou do colapso de um Estado”; e (2) “limpeza étnica em grande

³³⁷ AREND, A.; BECK, R.. **International law and the use of force**. Londres: Routledge, 1993.

escala, real ou previsível, levada a cabo mediante assassinato, expulsão forçada, atos de terror ou estupro”.³³⁸

A Comissão defende, como causa justa para a intervenção humanitária, a perda de vidas humanas bem como a limpeza étnica “em grande escala”. Preferiu, entretanto, não definir o que entende por essa mensuração, deixando a análise para cada caso. Prevê, também, a possibilidade de intervenção humanitária antecipatória, justificando que, sem ela, “a comunidade internacional ficaria em posição insustentável de ter que esperar até que o genocídio se inicie a fim de poder adotar medidas para combatê-lo”.³³⁹

Outro ponto fundamental apresentado pelo relatório e que traz novidade ao tema, é a incorporação ao comportamento do CSNU após a Guerra Fria, em tratar de um tema até então considerado de violação ao direito internacional previsto na Carta: trata-se da ação do CSNU em conflitos dentro dos territórios dos Estados³⁴⁰. O Relatório da ICISS não faz distinção entre as crises humanitárias meramente internas daquelas que ultrapassam as fronteiras dos Estados. Apesar de reconhecer que o CSNU somente tem legitimidade de estabelecer missões de natureza militar para conflitos que ameacem a paz e a segurança internacionais, acredita que “a prática [do CSNU] na década de noventa indica que o Conselho já está preparado para autorizar desdobramentos coercitivos em casos em que a crise em questão está, para fins práticos, confinada às fronteiras de determinado Estado”.³⁴¹

³³⁸ ICISS, *Ibidem*, p. 32.

³³⁹ ICISS, *Ibidem*, p. 40.

³⁴⁰ Ver item 3.2.

³⁴¹ ICISS, *Ibidem*, p. 33–34.

A Comissão propõe importante avanço no direito e na política internacionais ao sugerir sanções práticas e, sobretudo a prevenção de crimes internacionais, como o genocídio, os crimes de guerra e os crimes contra a humanidade. Ao resgatar convenções³⁴² que foram ratificadas pela esmagadora maioria dos países, legitima suas propostas alegando que está dando eficácia às idéias já discutidas e aprovadas.

(c) Intenção Correta.

A questão da intenção correta nos parece a mais difícil de ser respeitada dentre todas as condições estabelecidas pelo Relatório para as intervenções humanitárias. Sem dúvida, o objetivo principal da intervenção deve ser evitar o sofrimento humano. O exemplo dado pelos autores do projeto é de que uma intervenção militar não teria nunca como objetivo destituir um governo, mas sim dismantelar sua capacidade de causar danos à sua população³⁴³.

A complexidade de se agir pela razão correta se dá justamente pela impossibilidade de termos uma intervenção militar única e exclusivamente por motivações humanitárias. Historicamente, a esmagadora maioria das intervenções chamadas de humanitárias, carregaram outros interesses, sejam eles políticos, econômicos ou estratégicos. A Comissão reconhece a dificuldade de um Estado promover uma operação de risco envolvendo seus soldados, dispendendo recursos materiais e políticos simplesmente por motivação solidária.

³⁴² O Relatório da ICISS se baseia em diversas convenções sobre direitos humanos, como a Convenção de Genebra sobre o Genocídio de 1948 e seus adendos, Convenção de Genebra de 1949, chegando ao Estatuto de Roma de 1998.

³⁴³ ICISS, *Ibidem*, p. 43.

Dessa forma, reconhece que é legítimo ao país interventor ter algum grau de interesse na operação, desde que não extrapole os limites do objetivo principal da missão. Nas palavras do próprio Relatório:

“(...) completa falta de interesse pode ser um ideal, mas não é provável que seja realidade, (...) pois motivos distintos, nas relações internacionais e em quaisquer outras, são parte da vida. (...) afinal, custos orçamentários e riscos ao pessoal envolvido em qualquer ação militar podem tornar politicamente indispensável que o Estado interventor tenha condições de alegar alguma forma de interesse na intervenção, não importando quão altruísta seja o motivo principal³⁴⁴”.

Uma das formas de minimizar a promoção de intervenções cujo interesse do Estado interventor seja maior que o da natureza humanitária da missão, é incentivar intervenções coletivas em detrimento das unilaterais. Outra forma de atingir a “intenção correta” seria através de investigação no local para saber se há o apoio da população do país e dos Estados vizinhos para esse tipo de ação.

Sem dúvida o critério da “intenção correta” é o mais idealista apresentado no Relatório. No entanto, a Comissão trata desse idealismo com forte noção da realidade, baseada nos casos de intervenções humanitárias já ocorridas anteriormente, e que provaram não serem livres de interesses internos e externos. Este compreende a intenção de manter zonas de influência, e aqueles para atender às pressões da opinião pública, fenômeno que cunhou uma expressão nos anos 1990: “efeito CNN”.

³⁴⁴ ICISS, *Ibidem*, p. 36.

(d) Último Recurso.

O relatório da Comissão Internacional sobre Intervenção e Soberania Estatal deixa claro que as ações militares de intervenção somente devem ser adotadas na medida em que todas as outras possibilidades tenham se esgotado. Não há necessidade, no entanto, de percorrer traçado rígido para que no fim do caminho programado apele-se para a intervenção. Segundo o documento “basta haver bases razoáveis para crer que (...) se a medida fosse tentada não teria sucesso³⁴⁵”. As partes, no caso de dois beligerantes causando a crise humanitária, devem sempre ser estimuladas a negociar. Acordos de cessar-fogo e operações de paz tradicionais devem ser sempre consideradas como uma melhor opção do que a coercitividade de uma operação militar.

(e) Meios proporcionais.

A Comissão definiu que a “escala, duração e intensidade da intervenção militar planejada deveriam ser os mínimos necessários para garantir o objetivo humanitário em questão³⁴⁶”. Os meios devem ser proporcionais aos fins e correspondentes à causa da intervenção. O efeito causado ao sistema político do Estado que sofre a intervenção deve ser limitado ao que for estritamente necessário para cumprir os propósitos da intervenção.

³⁴⁵ ICISS, *Ibidem*, p. 44.

³⁴⁶ ICISS, *Ibidem*, p. 44.

É necessário dizer que todas as regras atinentes ao direito internacional humanitário devem ser estritamente observadas nessas situações, ressaltando que talvez seja necessário a adoção de padrões mais rígidos que aqueles geralmente aplicados a conflitos armados convencionais³⁴⁷. Dessa forma, o Relatório aproxima os meios empregados nas operações de natureza militar para fins humanitários das regras estipuladas pelo direito internacional à legítima defesa, angariando, assim, maior legitimidade a essas ações.

(f) Prospectivas Razoáveis

Resgatando outro princípio do *jus ad bellum*, o Relatório diz que toda ação militar só pode ser justificada se contiver chances razoáveis de sucesso, ou seja, puder impedir ou prevenir, no futuro, as atrocidades e sofrimentos que causaram a intervenção. A intervenção militar não pode ser justificada se a proteção real não puder ser garantida ou se as conseqüências tendam a agravar a situação. Não cumprem o requisito as intervenções que tem o potencial de ampliar o conflito, isso quer dizer que “alguns seres humanos simplesmente não podem ser salvos, exceto com custos inaceitáveis, talvez envolvendo conflitos regionais mais amplos ou potências militares. Nesses casos, não importa quão dolorosa seja a realidade, a ação coercitiva militar não se justifica³⁴⁸”.

Dessa forma, como aponta a Comissão, a aplicação desse princípio de precaução é que, em bases utilitárias, não seria possível adotar medidas militares contra qualquer dos cinco membros permanentes do Conselho de Segurança, mesmo que todas as outras

³⁴⁷ ICISS, Ibidem, p. 44.

³⁴⁸ ICISS, Ibidem, p. 45.

condições para intervenção descritas no relatório fossem cumpridas. Já antecipando as críticas, sustenta que essa posição conduz à problemática da seletividade, uma vez que exclui alguns países da ameaça de sofrer intervenção militar externa em razão de crises humanitárias. Porém, contrapõe dizendo que o fato de não ser possível estabelecer intervenções em todos os casos não pode servir de argumento para que não ocorram em nenhum caso. Sugere que apesar da impossibilidade das intervenções militares, outras sanções podem ser adotadas, como embargos econômicos³⁴⁹.

Apesar da clareza na lógica do argumento, já conhecida desde as formulações das condições da Teoria da Guerra Justa em Grotius, a exclusão formal de países da possibilidade de sofrerem intervenções humanitárias enfraquece a posição imparcial, a prevalência dos fins humanitários e os princípios de independência e justiça que o Relatório tenta adotar. Tal impressão aumenta quando lembramos que membros dos cinco países permanentes enfrentam conflitos que violam os direitos humanos dentro de seus territórios, como é o caso da Rússia e o movimento separatista tchetcheno.

4.2.3 Responsabilidade de reconstruir.

A terceira e última ação que completa o relatório da ICISS diz respeito à responsabilidade de reconstruir. Nesta parte a Comissão dita que, caso haja intervenção militar no território de determinado Estado, “deve haver compromisso verdadeiro de ajudar a reconstruir uma paz duradoura e promover boa governança e desenvolvimento

³⁴⁹ ICISS, *Ibidem*, p. 45.

sustentável³⁵⁰”. Os conceitos utilizados no Relatório foram transportados do pronunciamento do Secretário-Geral das Nações Unidas em 1998, intitulado “As causas de conflito e a promoção de paz durável e desenvolvimento sustentável da África³⁵¹”. Basicamente, o Relatório foca a responsabilidade de reconstruir em três frentes consideradas fundamentais para a reconstrução pós-conflito: segurança, justiça e desenvolvimento.

Vale ressaltar que após a publicação do relatório da ICISS, as Nações Unidas estabeleceram um órgão para cuidar do tema, trata-se da Comissão de Construção da Paz³⁵², que deverá propor estratégias integradas para a reconstrução pós-conflito, ajudando na obtenção de financiamentos para atividades iniciais de recuperação, entre outras atividades que busquem reerguer a dignidade e a possibilidade de reintegração deste Estado na comunidade internacional de maneira independente.

4.3 Apontamentos finais.

O tema das intervenções humanitárias, sem dúvida, constitui uma das questões mais complexas do direito e das relações internacionais. O direito de intervir, controverso desde que os Estados do século XVII o invocaram para a proteção de pessoas em outros Estados e justificar as guerras religiosas que assolaram a Europa no período³⁵³, hoje é defendido formalmente por poucos e repellido por muitos. Isso se deve, na maior parte das vezes, às

³⁵⁰ ICISS, *Ibidem*, p. 45.

³⁵¹ NAÇÕES UNIDAS. Assembléia geral. Documento A/52/871.

³⁵² Resolução do CSNU 1645 (2005) e resolução da AGNU A/60/180 (2005).

³⁵³ Ver capítulo I.

razões de interesse próprio agregadas ao humanitarismo das intervenções que ocorreram através da história.

No objetivo de alcançar uma teoria que pudesse satisfazer os Estados contrários a esse direito, a ICISS elaborou sua teoria agregando outros dois fatores além da intervenção militar, fundamentais para o bem estar daqueles Estados que sofrem a intervenção. Certamente a inserção da “responsabilidade de prevenir” e da “responsabilidade de reconstruir” junto à ação militar de intervenção, como entendida tradicionalmente, representa uma evolução da teoria das intervenções humanitárias que até então se concentrava somente no uso da força para proteger vidas. Além disso, aglutinando essas condições que completam a teoria, a idéia de intervenção humanitária começa a não parecer mais tão intrusiva, e ganha aceitação de países que eram radicalmente contra essa prática³⁵⁴.

Importante ressaltar que a ICISS preserva e coloca o Conselho de Segurança em posição de destaque, atribuindo a este órgão, em primeiro lugar, o poder de autorizar ou não as intervenções. Esse poder julgador fortalece a instituição que, como vimos no capítulo anterior, terminou a década de 1990 com problemas sérios de autoridade perante a comunidade internacional. No entanto, defende que para manter essa legitimidade deve estar atento às necessidades de ação, pois, caso não o faça – como foi demonstrado no caso de Ruanda³⁵⁵ - outras organizações poderão fazê-lo. Neste ponto o relatório da ICISS não defende o unilateralismo, mas sim a possibilidade de uma organização regional tomar a si a responsabilidade de salvar do sofrimento as populações em perigo.

³⁵⁴ Principalmente os países asiáticos e do oriente médio.

³⁵⁵ Ver capítulo III.

O grande problema enfrentado por essa decisão sobre a competência para agir, da maneira como colocada na teoria “Responsabilidade de Proteger”, é o atentado ao direito internacional vigente. A não ser que haja modificação nesse campo, o Conselho de Segurança das Nações Unidas detém exclusivamente a competência de determinar ações em casos de agressão, ruptura e ameaça à paz e à segurança internacional. Atribuir essa competência à Assembléia Geral, nos casos de impasse no CSNU, é uma idéia a ser desenvolvida e que mereceu atenção nos últimos anos, principalmente pelos constantes questionamentos que o CSNU tem recebido por conta de sua baixa representatividade. No entanto, atribuir esse poder às organizações regionais, representa ofensa ao direito internacional vigente, além de colocar em risco a unidade de segurança global que a ONU consegue, em teoria, proporcionar. Na tentativa de criar um mecanismo que possa funcionar em favor da celeridade de decisões, a Comissão põe em risco a unidade do sistema coletivo de segurança internacional, mecanismo muito caro ao consenso global após a II Guerra Mundial e que poderia ficar prejudicado com essa nova possibilidade, mesmo que esse seja o terceiro nível hierárquico dentro da cadeia decisória. Entendo que, no lugar de darmos a outras instituições o que já foi delegado às Nações Unidas, devemos fortalecê-la, fazendo que seus fóruns de decisão funcionem, e funcionem bem. Nesse ponto, impossível não tocar na necessidade de reforma da instituição e, fundamentalmente, militar pela maior representatividade de seu fórum mais importante, o Conselho de Segurança.

No mais, a teoria responde bem às necessidades de mudança do paradigma do “direito à intervenção humanitária”, dando novos ares a um debate sem solução por séculos. Porém, deve-se tomar cuidado com as posições que possam mascarar o abuso que, no caso

da história das intervenções humanitárias, se mostrou freqüente sob o manto do humanitarismo. Acima de tudo, deve-se propor mudanças nas regras do direito internacional para que o entendimento das normas que regem o comportamento dos Estados em relação aos direitos humanos possa abranger operações militares na defesa desses direitos, desde que respeitados os requisitos sugeridos nesta teoria.

Acima de tudo, o desrespeito ao direito internacional pode provocar conseqüências inimagináveis e terríveis, de forma que as propostas de melhoria das condições humanas, como a intervenção humanitária, podem se tornar piores que os próprios conflitos motivadores da intervenção.

Conclusão

“A intervenção é um procedimento sumário que pode, algumas vezes, ser um remédio além do alcance do direito. Todavia, deve ser admitido que, em caso de intervenção, como nos casos de revolução, sua essência é a ilegalidade e sua justificativa, o sucesso. De todas as coisas, a mais injustificável e a mais ilegítima é uma intervenção mal sucedida”.

Historicus, 1863³⁵⁶.

Apesar do cinismo da epígrafe cunhada por Historicus, pseudônimo de Lorde Harcourt, filósofo e jurista inglês do século XIX, o tema das intervenções, em última instância, pertence muito mais ao campo da política do que da discussão jurídica. O direito internacional, supostamente guardião da previsibilidade e da segurança jurídica nas relações entre Estados, não conseguiu até hoje atender estas prerrogativas no caso específico das intervenções humanitárias. O tema, como procuramos demonstrar neste trabalho, vai além das possibilidades de regulação do direito, uma vez que as relações de força em conflito conseguem ignorar o previsto legalmente, sem arcarem com maiores conseqüências. O caso da intervenção militar da OTAN no Kosovo, por exemplo, demonstrou, entre outras coisas, que as determinações legais podem ser meras recomendações quando confrontadas com os interesses nacionais das grandes potências. A inaplicabilidade de um sistema jurídico para ordenar o sistema de Estados Nacionais nos mesmos moldes em que ocorre internamente aos Estados – através da coercitividade para a

³⁵⁶ Harcourt, In CHESTERMAN, Ibidem, p. 42.

implementação das sanções -, resulta na ineficácia do sistema jurídico internacional no que diz respeito ao assunto, dependendo da cooperação e da vontade de submissão ao direito internacional por parte dos grandes atores políticos para que este funcione harmonicamente.

Como discutido nesta dissertação, o tema das intervenções humanitárias não foge a esta regra. A evolução do assunto através da história³⁵⁷, passando desde a diversidade de entendimentos da Antiguidade ao conceito da Guerra Justa de Grotius, até os dias de hoje, em que opções como a teoria “Responsabilidade de Proteger” revelam uma nova possibilidade de regulamentação dessa prática, demonstra que pouco se consolidou no sentido da formação de uma teoria única das IHS. Porém, o debate constante acerca do tema é importante para assegurar a previsibilidade que o direito internacional hoje não consegue proporcionar. Nas palavras de Hedley Bull:

“Intervenção constitui um assunto central e muito antigo no estudo das relações internacionais e existe certo sentimento de que nada novo pode ser dito sobre ele. Ao mesmo tempo, constitui um daqueles assuntos que nós devemos rever constantemente em razão da mudança das circunstâncias: as questões subjacentes podem ser as mesmas, porém elas continuam a aparecer em novas formas e sendo vistas em novas perspectivas³⁵⁸”.

³⁵⁷ Ver capítulo I.

³⁵⁸ BULL, Hedley. **Intervention in world politics**. Oxford: Oxford University Press, 1984. p. V.

Com a valorização dos direitos humanos após a II Guerra Mundial, o tema das intervenções humanitárias voltou à pauta nas relações internacionais. A discussão, no entanto, tornou-se viciada pelas questões impostas pela polarização ideológica que praticamente paralisou as possibilidades de ação das Nações Unidas em sua busca da segurança e paz internacionais. As intervenções militares para fins humanitários acabaram se tornando subterfúgio para as operações de caráter estratégico das superpotências.

Apesar de prejudicado pela Guerra Fria, o debate sobre as intervenções humanitárias continuou durante esse período com as discussões sobre a possibilidade de conjugação dessa prática com as novas normas internacionais introduzidas pela Carta das Nações Unidas. Como vimos no capítulo II deste trabalho, é forçoso acreditar que exista compatibilidade entre um direito à intervenção humanitária e o artigo 2(4) da Carta. Dessa forma, fica claro que há ilegalidade em uma série de intervenções humanitárias ocorridas desde a promulgação da Carta até os dias de hoje, principalmente aquelas que não obtiveram autorização do Conselho de Segurança.

Do ponto de vista da análise jurídica da prática das IHS, não há, também, como afirmar que as intervenções que alegaram justificativa humanitária para acontecer, tenham formado um volume de casos suficiente para transformar, de maneira consuetudinária, as normas do direito internacional que proíbem o uso da força nas relações internacionais, incluindo as ações humanitárias. As justificativas apresentadas pela Bélgica³⁵⁹, na defesa que fez ante a Corte Internacional de Justiça no caso da intervenção da OTAN em Kosovo,

³⁵⁹ Ver capítulo III.

bem como as apresentadas pela Grã-Bretanha e Países Baixos para o mesmo caso, invocando um direito baseado no comportamento dos Estados durante os últimos anos, não conseguiram prosperar. A conclusão a que chegamos, após analisar os casos de intervenção humanitária dos últimos anos, e recordamos que neste trabalho demos ênfase aos dois mais emblemáticos dos anos 1990, é que não houve homogeneidade, tampouco situações similares, que demonstrem uma tendência de aceitação da teoria que defende a transformação do direito internacional pela prática dos Estados, notadamente as normas que proíbem o uso da força no direito internacional. Pelo contrário, todas as intervenções que usaram a justificativa do humanitarismo escondiam interesses particulares que não reforçam a idéia de um mundo em consenso a favor do uso militar para a proteção dos direitos humanos. Isso se revela com maior nitidez por intermédio da análise dos votos proferidos no Conselho de Segurança da ONU sobre os casos de intervenção humanitária, demonstrando que nunca houve consenso a respeito do tema³⁶⁰. Ao contrário disso, Rússia e China, ambos membros permanentes daquele Conselho, refutam abertamente qualquer uso de força militar para a solução de crises humanitárias. O comportamento dos Estados Unidos, seguido na maioria das vezes pelos grandes países da Europa, tende a estar de acordo com seus interesses, conforme analisado no capítulo III, aonde foi demonstrado que aquele país assumiu posições diferentes para os casos de Ruanda e de Kosovo. A década de noventa do século passado, esperada como a “década do direito internacional das Nações Unidas”, acabou por mostrar-se a era da legalidade fracassada, graças a tantos incidentes que feriram as normas estabelecidas pelo sistema de Estados.

³⁶⁰ A exceção é o caso da intervenção na Coreia, como estudado no capítulo III, mas que não contou na votação com a presença da URSS, que certamente vetaria a resolução.

Michael Reisman se referiu à intenção que se pretendeu emprestar à função do Conselho de Segurança na resolução de conflitos, como a de um *deus ex machina* no teatro clássico: o interventor providencial assumidamente desprendido dos objetivos políticos dos beligerantes, que não busca para si nenhum interesse a não ser a generosa e altruísta busca de um acordo de paz com segurança para todos³⁶¹. Conforme vimos no capítulo III, ao analisar os casos de Ruanda e Kosovo, é extremamente difícil conciliar a prática do CSNU nos anos 1990 com qualquer interpretação baseada estritamente no seu mandato legal. A evolução de um órgão como o CSNU é inevitável, porém, como afirma Chesterman³⁶² “na última década muitos de seus procedimentos foram reduzidos à completa inocuidade legal”. Como vimos neste trabalho, a necessidade de outorga de mandato para o uso da força, em operações de *enforcement*, foi relegada simplesmente à vontade daqueles capazes de agir. O perigo de se atrelar tão ostensivamente esse tipo de procedimento legal às vontades políticas dos Estados capazes de intervir, diminui o poder normativo do direito internacional e enfraquece as decisões do Conselho de Segurança.

As indefinições do CSNU na obediência aos procedimentos legais e ao direito internacional geram, em última instância, duas conseqüências: (1) a arbitrariedade do sistema atual, e (2) a falta de coerência de suas resoluções que diminuem o valor do direito internacional. No primeiro caso, percebemos que a “excepcionalidade” com que o órgão julgou cada uma das crises, revela que nem sempre a situação era de fato única e excepcional, no sentido estrito da palavra. A única excepcionalidade, que marcou a

³⁶¹ REISMAN, Michael. Stopping wars and making peace. 1998, Op. Cit. BETTS, Richard. The desilusion of impartial intervention. **Foreign Affairs**. 73 (6), 1994.

³⁶² CHESTERMAN, Ibidem, p. 161.

diferença entre as intervenções ocorridas na Somália, Ruanda e Haiti foi a decisão dos Estados Unidos e da França em agir e **depois** buscar a autoridade do Conselho para fazê-lo. A falta de consistência das decisões, sem seguir uma linha de pensamento que possa gerar personalidade definida ao órgão, mina a credibilidade da sua capacidade de ser imparcial para a resolução de conflitos. A mais recente demonstração dessa falta de coerência é o caso da crise no Sudão, que ocorre há mais de vinte anos sem que o Conselho de Segurança tenha tomado nenhuma iniciativa. O segundo caso, referente à falta de coerência das decisões do órgão, demonstra que muitas das resoluções são aprovadas de maneira diferente para casos semelhantes. Essa falta de unidade do CSNU ocorre por que o Capítulo VII deixou muitos conceitos não definidos³⁶³. A falta de revisão das decisões tomadas no órgão, como já mencionado, também contribui para essa incoerência. Dessa forma, é extremamente difícil a conciliação dos princípios colocados no corpo normativo com a prática das resoluções.

Todavia, apesar de tantas inconsistências, não podemos julgar como perdidas ou inúteis as atividades do Conselho de Segurança nos anos 1990. Vimos, pela primeira vez, os Estados Unidos pedirem autorização ao órgão para agir militarmente no ocidente. Do mesmo modo, a França solicitou autorização para agir duas vezes na África, a Nigéria recorreu ao órgão para agir regionalmente, entre outras ações que demonstram a importância dos procedimentos legais estabelecidos pelo Conselho. Por mais que essas ações tivessem sido solicitadas com algum grau de interesse das forças interventoras - além do humanitário -, ao menos estas tiveram que ser moldadas a uma série de regras pré-

³⁶³ Como o conceito de agressão, por exemplo.

definidas que satisfizeram a aprovação da comunidade internacional representada pelo CSNU.

Se no campo do direito internacional o tema das intervenções humanitárias não encontra muita saída, senão a inconsistência, no campo da política, por sua vez, a discussão é bastante fértil. Centralizando essa discussão no âmbito das Nações Unidas e nas possíveis tendências que surgiram a partir dos anos noventa, a Parte B desta investigação demonstra a dificuldade que a organização enfrenta para conseguir dar unidade ao sistema de segurança coletivo e à defesa da paz e da segurança internacionais.

No que tange às intervenções humanitárias, a discussão revela que o sonho cooperativista e solidarista na defesa dos direitos humanos, protagonizado por um Conselho de Segurança livre dos impedimentos dos anos de Guerra Fria, se mostrou infértil. No entanto, apesar de terem sido muitas as resoluções autorizando as intervenções de caráter humanitário nos anos 1990, o problema das autorizações dadas, e também nas que o órgão deixou de autorizar, foram as justificativas para cada uma das crises. Passou-se a questionar, a partir deste problema, a competência do CSNU para estabelecer as situações em que de fato há ameaça ou risco à paz e à segurança internacionais para a autorização de ações coercitivas sob o Capítulo VII. Ao fim e ao cabo, como argumentado anteriormente, percebemos que não há regularidade nas decisões do Conselho de Segurança a respeito do que constitui ameaça à paz e à segurança internacionais, de modo que muitas situações que não representam esta ameaça acabam sendo classificadas como tal. Isto prejudica a imagem e a legitimidade do Conselho perante a comunidade internacional, porque o órgão, com essas incoerências na ação, acaba por se afastar cada vez mais dos pressupostos da Carta

das Nações Unidas. Além disso, a falta de um mecanismo revisor das decisões do CSNU, faz com que haja livre interpretação de seus poderes, balizado somente pelas circunstâncias políticas que contextualizam cada decisão.

O problema de autoridade do Conselho de Segurança passa, também, pela recorrente prática de delegação de autoridade a outros Estados ou organizações regionais para agir sob o mandato do Capítulo VII da Carta. Isso se agrava quando o órgão concede referidas autorizações com o mínimo de discussão interna e de debates formais³⁶⁴, necessários para delegações desse tipo. A principal razão para esse tipo de prática é a dependência cada vez maior de ofertas de Estados ou organizações para a implementação de operações de paz. Sem condições de promover logística e financeiramente as missões de paz que necessita, o Conselho de Segurança se rende à oferta de Estados com interesse próprio, nem sempre humanitários. No entanto, seria irreal argumentar que os Estados deveriam disponibilizar suas tropas e financiar campanhas sem nenhum tipo de interesse na operação. A não ser que a ONU constitua seu próprio exército, a instituição continuará dependendo das forças armadas nacionais, que, por sua vez, dependem do apoio político doméstico, sempre vinculado a um interesse de sua política externa.

As Nações Unidas cumprem seu papel em tentar promover um sistema coletivo de segurança em que o cooperativismo sustentaria a paz e a segurança internacionais. O cerne da questão, como colocado inicialmente nesta conclusão, recai na vontade política dos Estados em promoverem as intervenções humanitárias com maior ou menor grau de interesse individualista. A questão da legitimidade, assim como a da legalidade, foi

³⁶⁴ CHESTERMAN, *Ibidem*, p. 180.

substituída na prática pela vontade política dos interventores no momento de decidirem se intervêm ou não.

A legitimidade moral dada pela motivação humanitária da ação é considerada um fator a mais na decisão, mas não fator determinante. A crise de Ruanda, conforme estudado no capítulo III exemplifica esse argumento. Da mesma maneira, após as experiências dos anos 1990, acreditar que a ordem normativa vigente, que não aceita a teoria do “direito à intervenção humanitária”, impede muitas intervenções que deveriam ocorrer não nos parece coerente. Como revelam os casos estudados neste trabalho, e em outros que levam à mesma conclusão, as intervenções humanitárias não acontecem porque os Estados não querem que elas aconteçam. Como coloca Chesterman³⁶⁵, “o medo da condenação internacional não impediu nenhum Estado de intervir em Ruanda: imagens televisionadas de um soldado americano morto sendo arrastado pelas ruas da Somália sim. (...) A Otan não desistiu de embarcar em seus ataques aéreos no Kosovo porque vários Estados e meios de comunicação reclamaram que isso representava violação à Carta das Nações Unidas”. Conclusões como estas demonstram que a questão da legalidade, apesar de problemática, não é o fator determinante na decisão de salvar vidas por força de intervenção militar: a decisão é fundamentalmente de ordem política.

As questões de legalidade e legitimidade das intervenções humanitárias só podem ser solucionadas a partir do momento em que houver condições de se estabelecer comportamentos aceitos consensualmente e, mais do que isso, que sejam de fato respeitados, permanecendo acima dos interesses políticos nacionais de cada Estado. Apesar

³⁶⁵ CHESTERMAN, *Ibidem*, p. 237.

do aumento relevante na importância dos direitos humanos, não há consistência para afirmar que os Estados capazes de promover ações militares em outros países compartilham desse sentimento de cooperação. Nesse sentido, a teoria “Responsabilidade de Proteger”, apresentada no capítulo IV, tenta reunir os avanços já alcançados na defesa dos direitos humanos e humanitários, para propor uma nova concepção do tema.

A flexibilização do conceito tradicional de soberania proposto pela Comissão Internacional sobre a Intervenção e a Soberania Estatal – ICISS, em inglês – revela a necessidade de readequação de antigos valores das relações e do direito internacional para conjugar novos princípios, como a universalidade dos direitos humanos.

A solução aparente desta teoria para este problema secular das IHS, tem méritos que devem ser observados. A mudança do foco do princípio da “soberania como controle” para a “soberania como responsabilidade” modifica totalmente a questão da legitimidade da intervenção. Transformando o “direito à intervenção humanitária” em “responsabilidade de proteger”, a nova proposta desestigmatiza uma teoria carregada de uma história de abusos cometidos e de divergências insuperáveis tanto no campo político quanto no acadêmico.

Podemos dizer que esta teoria, apesar de suas imperfeições³⁶⁶, é válida e coerente com os esforços das Nações Unidas para tratar das causas profundas de conflitos internos

³⁶⁶ Conforme apontamos no capítulo IV, como a intervenção seletiva e os meios pelos quais são operacionalizadas as intervenções humanitárias. Para a questão da intervenção seletiva ver: BROWN, Chris. *Selective Humanitarianism*. In **Ethics and foreign intervention**. Cambridge, Cambridge University Press, 2003. Para a questão dos meios empregados para a intervenção ver SHUE, Henry. *Bombing to rescue?* In **Ethics and foreign intervention**. Cambridge, Cambridge University Press, 2003.

armados que ameaçam a paz e a segurança internacionais. O problema da implementação da teoria, no entanto, é o mesmo do já discutido neste trabalho: a falta de vontade política para operacionalizar os trabalhos da organização. Há necessidade de recursos de todos os tipos – financeiros, humanos e materiais - para o alcance desses objetivos e a ONU não detém todo esse aparato em sua atual estrutura.

Esta teoria tem que ser analisada como um primeiro passo na construção de uma política de proteção aos direitos humanos, quando a situação exige medidas mais duras e o objetivo maior é a imposição da paz. Nesse sentido, a nova proposta representa clara evolução no tratamento do tema ao conciliar a prevenção e a necessidade de reconstrução em sentido amplo após as operações militares. Apesar de não colocar ponto final às discussões sobre o uso de forças armadas na proteção dos direitos humanos, a teoria “Responsabilidade de Proteger”, traz novos conceitos e novos procedimentos a serem adotados quando as crises humanitárias necessitarem desse tipo de ação coercitiva.

Por fim, podemos afirmar que não há solução rápida e fácil para a questão das intervenções humanitárias. A própria história sustenta esta afirmação, como vimos exaustivamente. Somente com o fortalecimento do cooperativismo e, principalmente, das organizações multilaterais, poderemos imaginar um sistema que consiga garantir efetivamente o respeito aos direitos humanos. No entanto, da mesma forma que de maneira louvável a teoria proposta pela ICISS não sugere a criação de outro órgão que substitua o Conselho de Segurança, devemos pensar em meios de torná-lo mais representativo e democrático, para que suas decisões não sofram com o mal da seletividade e da parcialidade em suas futuras decisões.

Bibliografia

- AALL, Pamela. **Turbulent Peace: the challenges of managing international conflict.** Washington, DC: United States Institute of Peace, 2001.
- ANGELL, Ralph Norman. **A grande ilusão.** Basília: UnB, 2002.
- AKEHURST, Michael. **Custom as a source of international law.** _____: British Ybil, 1974.
- ANNAN, Kofi. The two concepts of sovereignty. **The Economist**, Londres, v. 352, n. 8137, 18 de setembro de 1999.
- _____. **In larger freedom: towards development, security and human rights for all.** Nova York: Nações Unidas, 2005.
- AREND, Anthony Clark; BECK, Robert. **International law and the use of force.** Londres: Routledge, 1993.
- AXWORTHY, Lloyd. Discurso de inauguração da Comissão Internacional sobre Intervenção e Soberania Estatal – ICISS, Ottawa, 14/09/2000.
- BAXTER, R. Apud LILLICH, Richard. **Humanitarian Intervention and the United Nations.** Charlottesville: Press of Virginia, 1973.
- BEYERLIN, Ulrich apud BERNHARDT, Rudolf. **Encyclopedia of international law.** Amsterdam: North Holland Publishing Co., 1982.
- BOUTROS-GHALI, Boutros. **Supplement to An Agenda for Peace: position paper of the Secretary-General on the Occasion of the Fifth Anniversary of the United Nations.** Documento da ONU: A/50/60-S/1995/1, 1995.
- _____. **Supplement to An Agenda for Peace: position paper of the Secretary-General on the Occasion of the Fifth Anniversary of the United Nations.** Documento da ONU: A/50/60-S/1995/1, 1995. § 11.
- BROWN, Chris. **Selective humanitarianism: in defense of inconsistency.** In CHATERJEE, Deen; SCHEID, Don. **Ethics and foreign intervention.** Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

- BROWN, M; JONES, S.; MILLER, S.. **Debating Democratic Peace**. Cambridge, MA: MIT Press, 1996.
- BROWNLIE, Ian. **Humanitarian Intervention**. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1974.
- _____ . **A treatise on international law**. Oxford: Oxford university Press, 1909. p. 284, 287-288.
- BLUNTSCHLI, Johan Caspar. **Lê droit international codifié**. Paris: Librairie de
- BYERS, Michael. **Custom, power and the power of rules: international relations and customary international law**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.
- BULL, Hedley. **Intervention in world politics**. Oxford: Oxford University Press, 1984.
- _____ . **A Sociedade Anárquica**. Brasília: IPRI, 2002.
- CAMPOS, João Mota de. (Coord.). **Organizações internacionais: teoria geral**. Lisboa: Calouste Gulbenkian, 1999.
- CARR, Edward. **Vinte anos de crise**. Brasília: UnB, 2005.
- CERVO, Amado Luiz. A instabilidade internacional. In SARAIVA, José Flávio Sombra (org.). **Relações Internacionais: dois séculos de história**. Brasília IPRI, 2001.
- CHATTERJEE, D. & SCHEID, D. **Ethics and Foreign Intervention**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.
- CHESTERMAN, Simon. **Just war or just peace?** Oxford: Oxford University press, 2001.
- CLAPHAM, C. Rwanda: the perils of peacemaking. **Journal of Peace Research**. 35 (2), 1998.
- CLAUSEWITZ, Carl von. **Da Guerra**. São Paulo: Martins Fontes, 2003.
- Declaração do Presidente Clinton sobre os ataques aéreos contra a Iugoslávia. **New York Times**. 24 de março de 1999.
- D'AMATO, Anthony. **International law: process and prospect**. Dobbs Ferry: Transnational, 1987.

- FALK, Richard. The United Nations and the rule of law. **Transnational law and contemporary problems**. 4 (1): 611-628, 1994.
- FARER, Tom. Humanitarian intervention before and after 9/11: legality and legitimacy. In HOLZGREFE, J. **Humanitarian Intervention: ethical, legal and political dilemmas**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.
- _____ . **Collectively Defending Democracy in a World of Sovereign States**. 15^a Human Rights Quarterly, 1993.
- FIORE, Pasquale. **International law codified and its legal sanction**. Nova York: Baker Voorhis & Co, 1918.
- FONSECA Jr., Gelson. **A legitimidade e outras questões internacionais**. 2^a Ed. São Paulo: Paz e Terra, 2004.
- FRANCK, Thomas. Who killed article 2(4)?. **American Journal of international law**, Washington, DC, v 64, p. 809-837, 1970. In HOLZGREFE, J. **Humanitarian Intervention: ethical, legal and political dilemmas**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.
- GENTILI, Alberico. *De juri belli* In Vários autores **Classics of international law**. Oxford: Claredon Press, 1993.
- GLENNY, Misha. **The fall of Yugoslavia: the third Balkan war**. Londres: Penguin, 1996.
- GOODRICH, L.; HAMBRO, E. **Charter of the Nations: commentary and documents**. Boston: world peace foundation, 1949.
- GOUREVITCH, Philip. **We wish to inform you that tomorrow we will be killed with our families: stories from Rwanda**. Londres: Picador, 1998.
- GROTIUS, Hugo. **The rights of war and peace**. Livro II. Capítulo XX. Indiannápolis: Liberty Fund, 2005.
- HALL, William Edward. **International Law**. 1^a Ed. Oxford: Claredon Press, 1880. In CHESTERMAN, Simon. **Just War or Just Peace?** Oxford: Oxford University Press, 2002.
- HEGEL, G. W. F. **Hegel's Philosophy of Right**. Oxford: Oxford University Press, 1967.

- HILDERBRAND, Robert C.. **Dumbarton Oaks: the origins of the United Nations and the search for postwar security.** Chapel Hill: University of North Carolina, 1990.
- HOBBS, Thomas. **O Leviatã** ou matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil. São Paulo: Martin Claret, 2006.
- HOBBS, Eric. **A era dos extremos: o breve século XX 1914-1991.** São Paulo: Companhia das Letras, 1995.
- HOLZGREFE, J. H. **Humanitarian Intervention: ethical, legal and political dilemmas.** Cambridge: Cambridge University Press, 2002.
- ICISS. **A responsabilidade de proteger.** Relatório do International Commission on Intervention and State Sovereignty. Toronto: IDRC books, 2002.
- INSTITUTO DINAMARQUÊS DE ASSUNTOS INTERNACIONAIS. **Humanitarian intervention: legal and political aspects.** Copenhagen: Danish Institute of International Affairs, 1999.
- KANT, Immanuel. Para a paz perpétua: um esboço filisófico. In GUINSBURG, J. (org.). **A paz perpétua: um projeto para hoje.** São Paulo: Perspectiva, 2004.
- KISSINGER, Henry. **Diplomacy.** New York: Touchstone, 1994
- KOUNTOU, Nancy. **The termination and revision of treaties in the light of new customary international law.** Oxford: Clarendon Press, 1994.
- LAWRENCE, T. **Principles of international law.** Londres: Macmillan, 1895
- LEMARCHAND, R. Rwanda: the rationality of genocide. **Issue: a journal of opinion.** 23 (9), 1995.
- LILLICH, Richard. Forcible self-help by states to protect human rights. **Iowa Law Review.** Iowa City, v. 53, p. 347 – 351, 1967.
- MALANCZUK, Peter. **Akehurt's modern introduction to international law.** Londres: Routledge, 1997.
- MALONE, David. **Decision Making in the UN Security Council: The Case of Haiti 1990 -1997.** Oxford:Clarendon Press, 1998.
- MAQUIAVEL, Nicolau. **O Príncipe.** São Paulo: Martins Fontes, 2001.
- MELLO, Celso D. de Albuquerque. **Curso de direito internacional público.** V. II. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

- MELVERN, L.. Genocide behind the Thin Blue Line. **Security Dialogue**. 28 (3), 1997.
- MILL, John Stuart. **Dissertations and Discussions**. Londres: Longmans, 1967.
- MOORE, Jonathan. **Hard Choices: moral dilemmas in humanitarian intervention**. Boston: Rowman Littlefield, 1998.
- MORGENTHAU, Hans. **A política entre as nações**. Brasília: IPRI/UnB, 2003.
- NOWROT, Karsten & SCHABAKER, Emily. **The use of force to restore democracy: international legal implications of the ECOWAS intervention in Sierra Leone**. 14^o American University International Law Review, 1998.
- NUSSBAUM, Arthur. **A Concise History of of the Law of Nations**. Nova York: Macmillan, 1962.
- O'HALLORAN, P. Humanitarian intervention and the genocide in Rwanda. **Conflict studies** 277 (3), 1995.
- ONU. **An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peace-Keeping**. (Relatório do Secretário geral para a Reunião do Conselho de Segurança em 31 de janeiro de 1992), Documento da ONU A/47/277-S/21111 (1992) § 4.
- _____. **A more secure world: our shared responsibility** (report of the high-level panel on threats, challenges and change). Nova York: Nações Unidas, 2004.
- _____. **Relatório Especial do Secretário Geral sobre o UNAMIR**. Documento da ONU S/1994/470 de 20 de abril de 1994.
- OPPENHEIN, Lassa Francis L. **International Law**. Londres: Longmans, 1955.
- PAOLILLO, Felipe. Evolución Del principio Del uso de la fuerza. In CURSO DE DERECHO INTERNACIONAL, 30^o, 2003, Rio de Janeiro. **El derecho internacional y el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales**. Washington, DC: OEA, 2004.
- POMEROY, John. **Lecture on international law in time of peace**. Cambridge, MA: Riverside Press, 1886.
- PRUNIER, G. **The Rwanda Crisis: history of genocide**. Londres: Hurst & Co., 1995. p. 128/129.
- PUFENDORF, Samuel. *De jure naturae et gentium libri octo*. Cap. VIII, 14. Oxford: Clarendon Press, 1934.

- QUOC DINH, Nguyen; DAILLIER, Patrick; PELLET, Alain. **Direito internacional público**. Lisboa: Calouste Gulbenkian, 1999.
- REISMAN, Michael. McDougal, Myres. **Humanitarian intervention to protect the ibos**. In LILICH, Richard. **Humanitarian intervention and the United Nations**. Charlottesville: University Press of Virginia, 1973.
- RODRIGUES PINTO, S. M. . **Segurança Internacional e Direitos Humanos: a Prática da Intervenção Humanitária no Pós-Guerra Fria**. 1. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.
- SAINT-PIERRE, Abbé de. **Projeto para tornar perpétua a paz na Europa**. Brasília: UnB/IPRI, 2003.
- SCHEFFER, David. Towards a Modern Doctrine of Humanitarian Intervention. **University of Toledo Law Review**, 66(23), 1992.
- SHUE, Henry. Bombing to rescue? In **Ethics and foreign intervention**. Cambridge, Cambridge University Press, 2003.
- SILVA, Alexandre dos Santos. **A intervenção humanitária em três quase-Estados Africanos: Somália, Ruanda e Libéria**. Dissertação de Mestrado – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Instituto de Relações Internacionais, 2003.
- STOWELL, Ellery. **Intervention in International Law**. Washington: John Byrne & Co, 1983.
- SUÁREZ, Francisco. **Selections from Three Works**. Oxford Press, 1944.
- TESÓN, Fernando. **Humanitarian intervention: na inquiry into law and morality**. Irvington-Hudson: Transnational Publishers, 1997.
- TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **Princípios do direito internacional contemporâneo**. Brasília: UnB, 1981.
- VERWEY, Wil. Humanitarian Intervention under international law. **Netherlands International Law Review**, The Hague, v. 32, n. 3, p. 413-418, 1985.
- WALKER, Thomas. **The science of international law**. Londres: Clay and Sons, 1893. In WHEELER, Nicholas. **Saving Strangers**. Oxford: Oxford University Press, 2000.
- WHEELER, Nicholas. **Saving Strangers**. Oxford: Oxford University Press, 2002.

- VATTEL, Emmerich. **O direito das gentes**. Brasília: UNB/IPRI, 2004.
- WOLFF, Cristian. **Jus gentium methodo scientifica pertractatum**. Classics of International law; Oxford: Claredon Press, 1934.
- WOLKFE, Karol. **Custom in present international law**. Dordrecht: Martinus Nijhoff, 1993.

Bibliografia via Web

- ADELMAN, H.. **Preventing Post-Cold War conflicts**. Acesso em 28 de julho de 2007.
http://books.nap.edu/openbook.php?record_id=9897&page=178.
- ALBRIGHT, Madeleine. **Coletiva de imprensa sobre Kosovo. Bruxelas, 8 de outubro de 1998**. Acesso em 30 de julho de 2007.
<http://secretary.state.gov/www/statements/1998/981008.html>.
- _____ . **Coletiva de imprensa em conjunto com o ministro das relações exteriores russo Igor Ivanov**. Singapura, 26 de julho de 1999. Acesso em 31 de julho de 2007.
<http://secretary.state.gov/www/statements/1999/990726b.html>.
- **Comunicado à imprensa das Nações Unidas**. Acesso em 30 de julho de 2007
<http://www.un.org/News/Press/docs/1998/19981024.sc6588.html>.
- **Comunicado da OTAN nº 040** (1999) de 23 de março de 1999. Acesso em 23 de junho de 2007.
www.nato.int/home-fr.htm
- CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA. **Nicarágua**. Relatório 14, parágrafo 176, 1986. Acesso em 05 de maio de 2007.
www.icj-cij.org
- **Documento da OTAN**. Acesso em 30 de julho de 2007.
<http://www.nato.int/kosovo/all-frce.htm>

- **Discurso ante a sessão conjunta do congresso sobre a Crise no Golfo Pérsico e o déficit do orçamento federal efetuado em 11 de setembro de 1990.** Acesso em 23 de julho de 2007.
<http://bushlibrary.tamu.edu/research/papers/1990/90091101.html>.
- **Legality of use of force case (provisional measures).** ICJ, 1999. Declaração da Bélgica. 10 de maio de 1999, CR 99/15. Acesso em 02 de agosto de 2007.
www.u-paris2.fr/cij/icjwww/ipresscom/iPress1999/ipresscom9923_iyall_19990602.htm
- MOORE. John B. **A digest of international law.** Washington, DC: Government Printing Office, 1906. Acesso em 08 de fevereiro de 2007.
<http://www.bartelby.com/65/mo/Moore-Jo.html>
- Resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas.
www.un.org/documents/scres.htm
- **Remember Rwanda.** Acesso em 02 de julho de 2007.
http://www.visiontv.ca/RememberRwanda/main_pf.htm.
- ROOSEVELT, Theodore. **Annual Message to the Congress.** 6 de dezembro de 1904. Acesso em 25 de julho de 2007.
<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=29546>
- SOLANA, Javier. **Coletiva de imprensa no QG da OTAN em Bruxelas.** 13 de outubro de 1998. Acesso em 30 de julho de 2007.
<http://www.nato.int/docu/speech/1998/s981013b.htm>.

Instrumentos e Documentos

- COMITÊ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA. **Convenções de Genebra de 12 de agosto de 1949.** Genebra: CICV, 1992.
- _____. **Direito internacional relativo à condução de hostilidades:** compilação de convenções de Haia e de alguns outros instrumentos jurídicos. Genebra: CICV, 1990.
- NAÇÕES UNIDAS. Assembléia Geral. Notas à imprensa GA 10449, GA/10439, GA/10375 e GA/9704.

- _____ . Carta das Nações Unidas.
- _____ . Carta do Atlântico.
- _____ . Comissão de Construção da Paz. Documento PBC/OC/1/1.
- _____ . Conselho de Segurança. Notas à imprensa. SC/6659, SC/7658. SC/775, SC/8728 e SC/8729.
- _____ . Conselho de Segurança. Registros verbais provisórios. S/PV.161, S/PV.873, S/PV.878, S/PV.879, S/PV.1170, S/PV/1171, S/PV.1172, S/PV.1173, S/PV.1174, S/PV.1176, S/PV.1183, S/PV.1196, S/PV.1198, S/PV.1198, S/PV.1202, S/PV.1203, S/PV.1606, S/PV.2108, S/PV.2109, S/PV.2110, S/PV.2111, S/PV.2288, S/PV.2489, S/PV.2491, S/PV.2899, S/PV.2982, S/PV.3009, S/PV.6060, S/PV.3138, S/PV.3758, S/PV.3973 e S/PV.3988.
- _____ . Conselho de Segurança. Resoluções 688 (1991), 692 (1991), 713 (1991), 827 (1993), 837 (1993), 857 (1993), 866 (1993), 887 (1993), 918 (1994), 919 (1994), 925 (1994), 936 (1994), 955 (1994), 989 (1995), 1011 (1995), 1047 (1996), 1101 (1996), 1104 (1997), 1116 (1997), 1126 (1997), 1132 (1997), 1155 (1998), 1166 (1998), 1171 (1998), 1191 (1998), 1199 (1998), 1203 (1998), 1246 (1999), 1259 (1999), 1261 (1999), 1264 (1999), 1265 (1999), 1272 (1999), 1284 (1999), 1296 (2000), 1297 (2000), 1298 (2000), 1308 (2000), 1312 (2000), 1214 (2000), 1320 (2000), 1325 (2000), 1329 (2000), 1340 (2001), 1344(2001), 1350 (2001), 1369 (2001), 1373 (2001), 1379 (2001) e 1398 (2002).
- _____ . Corte Internacional de Justiça.
- _____ . Estatuto da Corte Internacional de Justiça.
- _____ . **Report of independent inquiry into the actions of the United Nations during the 1994 genocide in Rwanda.** Nova York: United Nations, 1999. Documento S/1999/1257, de 16 de dezembro de 1999.
- _____ . **Report of the Secretary-General pursuant General Assembly resolution 53/35: the fall of Srebrenica.** Nova York: United Nations, 1999.
- TRIBUNAL PENAL INTERNACIONAL. Assembléia dos Estados partes. Resolução ICC-ASP/4/Res.4.
- _____ . Estatuto de Roma.