

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E HUMANAS
CURSO DE MESTRADO EM INTEGRAÇÃO LATINO-AMERICANA**

**DA INTERVENÇÃO À SOLIDARIEDADE: CAMINHOS
PARA UMA NOVA ORDEM MUNDIAL**

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

Sinara Camera

Santa Maria, RS, Brasil

2008

**DA INTERVENÇÃO À SOLIDARIEDADE: CAMINHOS
PARA UMA NOVA ORDEM MUNDIAL**

por

Sinara Camera

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado em Integração Latino-Americana,
Área de Concentração Direito da Integração, da Universidade Federal de Santa
Maria (UFSM, RS), como requisito parcial para a obtenção do grau de **Mestre em
Integração Latino-Americana**

Orientador: Prof. Dr. Ricardo Seitenfus

Santa Maria, RS, Brasil

2008

Universidade Federal de Santa Maria
Centro de Ciências Sociais e Humanas
Curso de Mestrado em Integração Latino-Americana

A Comissão Examinadora, abaixo assinada,
aprova a Dissertação de Mestrado

**DA INTERVENÇÃO À SOLIDARIEDADE: CAMINHOS
PARA UMA NOVA ORDEM MUNDIAL**

elaborada por

Sinara Camera

como requisito parcial para a obtenção do grau de

Mestre em Integração Latino-Americana

COMISSÃO EXAMINADORA:

Ricardo Seitenfus, Dr. (UFSM) Presidente/Orientador

Jânia Maria Lopes Saldanha, Dr^a (UFSM)

Jorge Luiz da Cunha, Dr. (UFSM)

Santa Maria, 19 de dezembro de 2008

Dedico esta dissertação a Taciana, minha irmã,
pela obstinação e certeza desde o início.

AGRADECIMENTOS

À Universidade Federal de Santa Maria, em especial ao Mestrado em Integração Latino-Americana, por oportunizar a realização deste Mestrado.

Ao meu orientador Prof. Dr. Ricardo Seitenfus, pela confiança, incentivo e orientação na construção deste trabalho.

À Banca Examinadora, Prof^a Dr^a Jânia Maria Lopes Saldanha e Prof. Dr. Jorge Luiz da Cunha, pela disponibilidade e pela importante contribuição como avaliadores deste trabalho.

Aos professores do MILA pelos importantes momentos de discussão e espaços abertos ao diálogo oferecidos aos discentes.

À Prof^a Dr^a Deisy Ventura, por abrir novas janelas conosco e proporcionar-nos novos olhares.

Aos meus pais, Marlene e Sadi, pelo apoio e pelo amor que me faz seguir adiante.

Ao meu amado Freitas, por se jogar comigo sem medo da vertigem.

Aos meus irmãos, Taciana e Fabiano, pelo incentivo, pela disponibilidade e pelo auxílio em todas as fases desta pesquisa.

Ao meu Toquinho, pelo afeto e pela companhia durante todo o período de Mestrado, tornando-o mais leve.

À amiga e colega Rubia Wegner, por seu companheirismo, pelas discussões e pela leitura crítica e atenta desta dissertação.

À Secretária do MILA, Sr^a Maristela Ribas Smidt, pelo carinho, presteza e auxílio do primeiro ao último dia do curso de Mestrado.

Aos colegas e amigos do MILA, pela convivência, debates, reflexões e vontade compartilhada de *ser mais*.

“Tal como a comunidade nacional, a comunidade planetária tem seu inimigo, mas a diferença radical é que o inimigo está em nós mesmos e é difícil reconhecê-lo e enfrentá-lo. O resultado disso é que estamos apenas engatinhando nessas tomadas de consciência e novas solidariedades.”

Edgar Morin¹

¹ MORIN, Edgar. A Cabeça Bem-Feita: repensar a reforma, reformar o pensamento. 5ª Ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001, p. 70.

RESUMO

Dissertação de Mestrado
Pós-Graduação em Integração Latino-Americana
Universidade Federal de Santa Maria

DA INTERVENÇÃO À SOLIDARIEDADE: CAMINHOS PARA UMA NOVA ORDEM MUNDIAL

AUTORA: SINARA CAMERA

ORIENTADOR: PROF. DR. RICARDO SEITENFUS

Data e local da defesa: 13 de setembro de 2008, Santa Maria

No final do Século XX e início do Século XXI, as atuações tardias e insuficientes das Nações Unidas, na sua missão de garantir a paz e a segurança internacionais bem como o respeito aos direitos humanos, marcam e demonstram a sua inabilidade para dar respostas rápidas a situações extremas. O presente estudo tem como principal objetivo perquirir as possíveis reformulações ocorridas no modelo da Intervenção Humanitária no período referido, com vistas a desvelar os fatores (fatos, teorias, práticas) que evidenciam essas mudanças, bem como discutir os caminhos possíveis para a construção de novos espaços, dialógicos, colaborativos e solidários, em meio a uma intervenção humanitária, nesse processo de reestruturação. Esse período tem ainda, como marca, forte desacordo entre os defensores da intervenção por razões de humanidade e os patrocinadores da soberania como princípio intangível. Não se firma um consenso sobre a existência de um direito ou dever de ingerência humanitária, por quem ele deve ser exercido e qual o momento de efetivá-lo. Por outro lado, há consenso quanto à ineficácia da lógica utilizada para a implementação de uma intervenção por razões de humanidade. A intempestividade das ações até então presenciadas, os critérios de seletividade (ou a falta deles), evidenciam o distanciamento entre meios e fins da intervenção humanitária bem como a necessidade de criação de regras claras para a sua prática. Surge a teoria da responsabilidade de proteger cujo propósito abarca regular a atuação do coletivo internacional nas intervenções armadas. Entretanto, considerando-se os aspectos puramente teóricos, parece que os princípios operacionais trazidos pela nova teoria são o grande diferencial em relação à clássica intervenção humanitária. O *modus operandi* dessas intervenções sempre foi alvo de fortes críticas: os excessos cometidos pelas tropas durante a ocupação, a falta de parâmetros para a ação das tropas multinacionais (com formação e orientação distintas), a desproporção do uso da força, fomentam debates sobre o distanciamento entre meios e fins em intervenções humanitárias. Ressalta-se que o elemento humano precisa estar presente em todos os momentos (preparatório, consecutório e posterior) da atuação militar. Afinal, somente quando esse elemento for de fato considerado haverá a convergência de meios e fins para um ponto comum: a proteção dos direitos humanos de cada um dos indivíduos que está no território do Estado que sofre a intervenção. Os homens que compõem os governos dos Estados fazem a diferença, “aquecendo” a “razão fria” do Estado, oportunizando ações solidárias e, dessa forma, viabilizando possibilidades distintas das propostas pelos mecanismos tradicionais de solução de conflitos. Frente à lógica do poder que rege as relações internacionais, resiste a vontade de muitos homens e mulheres, dentro dos governos, da academia, da sociedade civil, os quais empenham esforços para uma nova ordem mundial, apontando novos caminhos, novos espaços de solidariedade em meio a cenários de intervenção.

Palavras-chave: intervenção humanitária, responsabilidade de proteger, solidariedade

ABSTRACT

Master's Dissertation
Post Graduation in Latin American Integration
Universidade Federal de Santa Maria

**FROM INTERVENTION TO SOLIDARITY:
WAYS FOR A NEW WORLD ORDER**

AUTHOR: SINARA CAMERA
ORIENTATION: PROF. DR. RICARDO SEITENFUS

Date and place of presentation: 13th September 2008, Santa Maria - RS

By the end of the 20th century and the beginning of the 21st century the late and insufficient acts of the United Nations in its mission to keep peace and international security as well as the respect to human rights, seal and demonstrate its inability to give quick answers to extreme situations. The present study aims to investigate the possible reformulations occurred in the Humanitarian Intervention model throughout the investigated period, in order to disclose the factors (facts, theories, practices) that clarify these changes as well as to discuss the possible ways for the construction of new spaces, dialogic, collaborative and solidary, throughout a humanitarian intervention, in this re-structuring process. This period also shows strong disagreement amongst the defenders of the intervention for humanity reasons and the sponsors of the sovereignty as intangible principle. There is not a consensus about the existence of a right or duty of humanitarian interference, for whom it must be done and the moment to accomplish it. On the other hand, there is a consensus regarding the inefficacy of the logic used to implement an intervention for humanitarian reasons. The unsuitability of the actions seen so far, and the selectivity criteria (or lack of them), show the farness between the means and ends of the humanitarian intervention as well as the need of creating clear rules for its practice. So, the protection responsibility theory arises, whose purpose is to regulate the international collective acting in the armed interventions. However, considering the purely technical aspects, it seems that the operational principles brought by the new theory are the biggest differential in relation to the classical humanitarian intervention. The *modus operandi* of these interventions has always been strongly criticized, that is, the excesses committed by troops during occupation, the lack of parameters for the action of multinational troops (with formation and distinct orientations), the disproportion in the use of power, promote debates about the farness between the means and ends in humanitarian interventions. It is important to mention that the human element needs to be present during all military action (preparatory, successive and posterior). Finally, only when this element is, in fact, considered, will the means and ends converge towards a common point, which is the protection of every person's human rights in the State territory under intervention. The people who compose the States' government make the difference, "heating" the "cold reason" of the State, giving opportunity to solidary actions and, therefore, working with distinct proposal possibilities by traditional mechanisms of conflict resolution. With the logic of power that rules international relations, the will of many men and women still resists within the governments, the academy, and civil society, which have put a great deal of effort on a new world order, showing new ways and new solidarity spaces in intervention situations.

Key-words: humanitarian intervention, protective responsibility, solidarity.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACNUDH – Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos

AG – Assembléia Geral

AMIS – Missão da União Africana no Sudão

CICV – Comissão Internacional da Cruz Vermelha

CIJ – Corte Internacional de Justiça

CS – Conselho de Segurança

EUA – Estados Unidos da América

ICISS – *International Commission on Intervention and State Sovereignty*

MINUAR – Missão das Nações Unidas em Ruanda

OEA – Organização dos Estados Americanos

OI – Organizações Internacionais Governamentais

ONGs – Organizações Não-Governamentais

ONGATs – Organizações Não-Governamentais de Alcance Transnacional

ONU – Organização das Nações Unidas

ONUSOM – Operação das Nações Unidas na Somália

OTAN – Organização do Tratado do Atlântico Norte

UA – União Africana

UNAMID – Missão das Nações Unidas e da União Africana em darfur

UNAMIS – Missão das Nações Unidas no Sudão

UNHAT – *United Nations Humanitarian Assistance Team*

UNTAET – Administração Transitória das Nações Unidas no Timor Leste (sigla em inglês)

URSS – União das Republicas Socialistas Soviéticas

USA – *United States of America*

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
1 DO PRINCÍPIO DE NÃO INTERVENÇÃO À REALIDADE DA INTERVENÇÕES: ENTRE O SER E O DEVER SER NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS.....	23
1.1 Delineamento jurídico do princípio da não intervenção e o seu reconhecimento no Direito Internacional	24
1.2 A realidade das Intervenções: o embate entre intervenção e soberania.....	29
1.3 Excepcionando a regra: a justificação da intervenção internacional por motivos de humanidade	37
2 RUPTURAS, PERMANÊNCIAS E TRANSITORIEDADES: DO SURGIMENTO AO ENTARDECER DA “NOVA AURORA” DO DIREITO INTERNACIONAL	45
2.1 A teoria traçando o compasso com a prática: formulações e reformulações do modelo.....	46
2.1.1 A Intervenção Humanitária revista: as perspectivas trazidas pela Resolução 688/1991.....	46
2.1.2 Delimitações conceituais: a intervenção humanitária vista por diferentes autores.....	51
2.2 A doutrina legitimando a prática: discussão das hipóteses de manifestação e requisitos necessários à intervenção humanitária.....	55

2.2.1 Hipóteses de manifestação e objeções concretadas à intervenção por razões de humanidade.....	55
2.2.2 Requisitos necessários para a efetivação de uma Intervenção Humanitária....	58
2.3 A prática em descompasso com a teoria: inadequações do modelo.....	64
2.3.1 Somália: sucessão de insucessos	65
2.3.2 Ruanda: uma tragédia humanitária frente à inércia da Comunidade Internacional.....	69
2.3.3 Timor Leste: a reedição de um drama.....	73
3 INTERVENÇÃO HUMANITÁRIA: PERSPECTIVAS E REFORMULAÇÕES NA BUSCA PELO EQUILÍBRIO ENTRE MEIOS E FINS.....	76
3.1 Da teoria da Intervenção Humanitária à teoria da Responsabilidade de Proteger: um renascer para a “nova aurora” do direito Internacional.....	78
3.1.1 O surgimento da nova doutrina.....	78
3.1.2 A intervenção militar: princípios para agir/reagir.....	82
3.2 A prática da nova teoria: a atuação das Nações Unidas e os novos concertos.....	91
3.3 A responsabilidade de proteger: rompimentos e continuidades entre a beleza da teoria e as dificuldades da prática.....	95
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	102
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	114

INTRODUÇÃO

É possível perceber que o “mapa dos conflitos” recebeu nova demarcação: os litígios se deslocam para o sul, no interior dos países periféricos, e os países do norte gerenciam os meios para solucioná-los. Na nova arquitetura das atuações do coletivo internacional, os países do norte, ricos, custeiam as operações, aparelham os contingentes e, sobretudo, detém o poder decisório para a efetivação das mesmas. Os países do sul, pobres, contribuem com o fator humano, enviando pessoal militar e civil (especialmente militar).

A nova cena apresentada em espaços de conflitos internacionais, desenha também novas perspectivas: em meio às intervenções² sob os auspícios das Nações Unidas, arranjam-se algumas configurações que potencializam espaços dialógicos³ e cooperativos, como um processo histórico. Esforços solidários do sul para o sul, dentro de uma lógica de solução de conflitos que é, e sempre foi, determinada do norte para o sul.

Considerando-se esses novos cenários, propôs-se, neste trabalho a intervenção humanitária como tema de pesquisa. A observação se deu a partir da situação espaço-temporal da autora: uma latino-americana estimulada pela doutrina e pela prática do subcontinente em relação às intervenções sob os auspícios das Nações Unidas (NU). Pretende-se, assim, aferir, de forma científica, mas não-isenta, em que medida as intervenções por razões de humanidade sofreram reformulações

² Os termos intervenção e ingerência serão usados como sinônimos neste trabalho por se entender que ambos designam a mesma realidade, afastando a idéia de que intervenção seria unicamente um fenômeno unilateral e violento de uma ação armada de um Estado sobre o território de outro.

³ Esses espaços dialógicos aos quais se faz referência podem ser entendidos de acordo com Freire (1996, p. 79), para quem diálogo “é o encontro em que se solidarizam o refletir e o agir de seus sujeitos endereçados ao mundo a ser transformado e humanizado, não pode reduzir-se a um ato de depositar idéias de um sujeito no outro, nem tampouco tornar-se simples troca de idéias a serem consumidas”. Nesses espaços de relações entre indivíduos, entre grupos ou entre nações, há a abertura à diferença e ao encontro de sujeitos que não fizeram necessariamente as mesmas opções políticas, éticas ou morais, contudo é no respeito à diferença e na aversão à violência que esses espaços podem ser constituídos.

no período de transição do Século XX para o Século XXI, bem como as novas possibilidades surgidas.

Primeiras Discussões: aproximações com a problemática da pesquisa

Milhares de pessoas vivem no mundo, em cerca de duzentos Estados, teoricamente independentes e juridicamente iguais, com culturas e línguas diferentes. Os Estados se relacionam entre si em interações nem sempre amistosas, bem como os indivíduos que habitam os seus territórios.

Tais relações se apresentam, na atualidade, envolvendo mais do que o único e exclusivo ator no cenário internacional até a primeira metade do Século XX. O Estado passa a orbitar nesse palco ao lado de um grande número de atores internacionais, acentuando a complexidade das relações travadas.

Nesse contexto, as organizações internacionais governamentais (OI) e não governamentais de alcance transnacional (ONGATs), as empresas multi e transnacionais, as igrejas, as facções internacionais do crime organizado, o indivíduo, a opinião pública, ganham espaço e importância nas mais diversas esferas, e acentuam ainda mais, a já marcada, interligação das políticas internas dos Estados com a política internacional.

As relações internacionais, caracterizadas por constituírem fluxos que atravessam fronteiras, não são determinadas pela natureza dos atores entre os quais elas são estabelecidas.

Podemos pôr em evidência a especificidade das relações internacionais definindo-as como as relações sociais que atravessam as fronteiras e que se estabelecem entre as diversas sociedades, constituídas em Estados-Nação. O facto de falar de relações que se estabelecem entre diversas sociedades permite incluir não só as relações intergovernamentais, fazendo assim intervir os Estados como actores, mas também as relações que se situam a um nível infragovernamental, considerando-se aí como actores grupos sociais tão diversos como as empresas, as sociedades científicas, os agrupamentos desportivos, religiosos, etc. (BRAILLARD, 1990, p. 86).

Além da conjuntura apresentada pelos atores intergovernamentais e infragovernamentais, a grande quantidade de conflitos vivenciados dá às relações internacionais importante papel na vida das sociedades⁴ na atualidade, marcadas por rupturas, continuidades e transições.

Desde a segunda metade do Século XX, presenciamos um crescente número de conflitos no interior do mundo não desenvolvido, que, direta ou indiretamente, ultrapassam as fronteiras da região envolvida. O sistema internacional bem como as relações internacionais adquiriram uma dimensão global, não podendo, nenhum Estado, isolar-se do contexto estratégico internacional como afirma Brillard (1990).

Durante a etapa das relações internacionais definida como Guerra Fria houve uma paralisação dos mecanismos de solução de conflitos, sendo a década de 90 marcada por uma releitura no conceito de segurança, pela eleição de novas ameaças à paz e à segurança internacionais e por um significativo aumento no número de conflitos no mundo.

⁴ Não se pretende aqui forjar um debate sobre modernidade e pós-modernidade. Entretanto, faz-se necessário apresentar, mesmo que sucintamente, alguns entendimentos que balizarão as discussões sobre a problemática do presente trabalho. Em primeira instância, é preciso, para identificar a sociedade que se está estudando, saber qual o projeto concernente, para que se possa entender como se constroem as relações dentro desta. Apesar de, para Santos (2005), a relação entre moderno e pós-moderno ser contraditória, entende que não há uma ruptura total entre elas. A situação é de transição, em que há momentos de ruptura e outros de continuidade. A característica que melhor define a modernidade, de acordo com Pérez Gómez (2001, p. 33) é o “império da razão, como instrumento privilegiado nas mãos do ser humano que lhe permite ordenar a atividade científica e técnica”. A crítica contemporânea ao paradigma da modernidade tal como se apresenta nos séculos XIX e XX, nos quais a racionalidade é técnico-instrumental, se volta contra a afirmação de fé incontestante no progresso sem fim da sociedade humana, com base nos avanços do conhecimento científico que permitiria um crescente domínio sobre o mundo da natureza e sobre a vida humana. Já a pós-modernidade, apesar de comportar distinções quanto ao seu conceito, possui pontos de inflexão que giram em torno do afastamento dos grandes princípios e das certezas absolutas, para um novo modo de entender e viver o presente que privilegia a aceitação do plural, a indeterminação, a descontinuidade e a tolerância. Para teóricos como Morin (2003), a pós-modernidade difunde a essência híbrida da vida humana, de um mundo onde os opostos não se repelem, de um mundo onde há unidade na diversidade e diversidade na unidade, de um mundo onde não há realidade ou conhecimento absolutos. Assim, para a pós-modernidade é chegado o momento em que as grandes construções teóricas abrangentes (as metanarrativas) deixam de ter sentido, pois a mutável realidade social impele a perceber as construções sociais como relativas e contextualizadas, dando espaço às “pequenas narrativas”, que se estabelecem como forma de conhecimento local, que é parte do microcorpo social no qual a narrativa se desenvolve. Ainda, Santos (1997) traz a possibilidade de uma pós-modernidade de resistência: “A idéia moderna de racionalidade global da vida social e pessoal acabou por se desintegrar numa miríade de minirrationalidades a serviço de uma irracionalidade global, inabarcável e incontrolável. É possível reinventar as minirrationalidades da vida de modo a que elas deixem de ser parte de um todo e passem a ser totalidades presentes em múltiplas partes. É esta a lógica de uma possível pós-modernidade de resistência” (SANTOS, 1997, p. 102). Portanto, é fundamentado, sobretudo em Santos e Morin, que este trabalho não tem a pretensão de definir se, na atualidade, se vive o projeto da modernidade ou da pós-modernidade, uma vez que se entendem as probabilidades como múltiplas e transitórias.

As mudanças gerais ocorridas no sistema internacional nesse período, ocasionaram alterações determinantes na atuação do Conselho de Segurança⁵, revitalizando os art. 42 e 43⁶, da Carta das Nações Unidas. As atuações são marcadas pelas intervenções para assegurar a paz e a segurança internacionais e por razões de humanidade, reascendendo o debate sobre a prática das intervenções no cenário internacional.

Há muito, teóricos discutem sobre o embate entre o dogma e a prática das intervenções no tocante aos assuntos de competência exclusiva dos Estados. Apesar de o princípio de não intervenção estar positivado e ser considerado como um princípio fundamental do relacionamento entre países soberanos, a intervenção se apresenta como prática constante na política consagrada na vida internacional.

Na Guerra Fria, parece assentar-se definitivamente o princípio de não intervenção como pilar da nova organização mundial e das relações internacionais. Os frequentes atos de intervenção das grandes potências são fortemente criticados, vistos como atos de força, contrários a tal princípio.

Existem, entretanto, exceções ao princípio de não intervenção, casos em que

⁵ Conforme Seitenfus (2005c) o Conselho de Segurança (CS) é o principal órgão das Nações Unidas, que pode definir e executar sanções militares contra Estados, nos casos de ameaça contra a paz, ruptura da paz ou ato de agressão, uma vez que possui a “principal responsabilidade pela manutenção da paz”, conforme o art. 24 da Carta da ONU. O Conselho aplica tais sanções através de forças armadas colocadas a sua disposição pelos Estados membros, consoante acordos especiais, assinados para este fim, que são postos em prática sob o seu comando. É composto por quinze Estados, divididos em membros permanentes, em número de cinco, e membros não permanentes, em número de dez. Apenas para os primeiros prevalece a regra da unanimidade no processo de tomada de decisões. Decorre daí um verdadeiro direito de veto, meio pelo qual podem bloquear todas as decisões do CS. São eles: Estados Unidos, China, França, Inglaterra e Rússia.

⁶ Art. 42. Se o Conselho de Segurança considerar que as medidas previstas no art. 41 seriam ou demonstraram ser inadequadas, poderá levar a efeito, por meio de forças aéreas, navais ou terrestres, a ação que julgar necessária para manter ou restabelecer a paz e a segurança internacionais. Tal ação poderá compreender demonstrações, bloqueios e outras operações, por parte das forças aéreas, navais ou terrestres dos membros das Nações Unidas. Art. 43. 1. Todos os membros das Nações Unidas se comprometem, a fim de contribuir para a manutenção da paz e da segurança internacionais, a proporcionar ao Conselho de Segurança, a seu pedido e em conformidade com um acordo ou acordos especiais, forças armadas, assistência e facilidades, inclusive direitos de passagem, necessários à manutenção da paz e da segurança internacionais. 2. Tal acordo ou tais acordos determinarão o número e tipos das forças, o seu grau de preparação e a sua localização geral, bem como a natureza das facilidades e da assistência a serem proporcionadas. 3. O acordo ou acordos serão negociados o mais cedo possível, por iniciativa do Conselho de Segurança. Serão concluídos entre o Conselho de Segurança e membros da Organização ou entre o Conselho de Segurança e grupos de membros e submetidos à ratificação, pelos Estados signatários, em conformidade com os respectivos procedimentos constitucionais (SEITENFUS, 2004b, p. 88-89).

as intervenções são legitimamente aceitas pelo Direito Internacional, como as intervenções por razões de humanidade. A intervenção humanitária se justifica quando um Estado, atuando dentro dos limites de seus direitos de soberania, incorre em violação aos direitos fundamentais do homem. Assim, entende-se como legítima tal intervenção, porque, por mais relevantes que sejam os direitos de soberania e independência dos Estados, esses não podem sobrepor-se ao direito da humanidade, especialmente, quando a atuação do Estado acarreta uma ameaça à paz e à segurança internacionais.

Em 1991, com a Resolução 688/1991, a qual permitiu a intervenção das forças da ONU no Iraque, surgem reformulações relativamente à existência de um direito ou um dever de ingerência por razões de humanidade, ou, ao menos, para assistência humanitária, entendidas por alguns autores como a “nova aurora” do Direito Internacional.

Tal Resolução trouxe à arena um forte debate teórico sobre se estava se assistindo ao aparecimento de um novo direito, ou se se tratava de uma releitura de instituições e probabilidades já existentes. Há duas correntes de entendimentos sobre o texto da Resolução 688/1991: a) que, aparentemente, não houve mudanças concernentes à intervenção humanitária, apenas se tratando do começo do trabalho de assistência humanitária, já que nos trabalhos preparatórios fica excluída da proposta inicial a autorização ao uso da força; b) que estaria consagrado um direito de ingerência, mais pela interpretação que disso se dá, do que pelas suas disposições escritas. Além do que, entendida a ameaça à paz e à segurança internacionais como uma questão que sai do domínio interno de um Estado, o Conselho é competente para agir. Assim, reconhecendo determinada violação aos direitos do homem como uma ameaça contra a paz, tem-se uma nova leitura das competências do Conselho para o restabelecimento da paz.

Na realidade, falar de um direito ou um dever de intervenção humanitária implica em uma questão delicada e complexa, tanto por se tratar de uma exceção à regra de proibição do recurso à força, como por demonstrar que a mesma regra permite esse tipo de intervenção armada.

Além do que é difícil conciliar a intervenção humanitária com a prática internacional no que diz respeito à interpretação dos critérios ou requisitos que a

justificam especialmente o “interesse humanitário”. Conforme Allin (2002), os que se destinam a “salva-vidas”, nem sempre expõem claramente os critérios de escolha em termos de interesses morais e/ou nacionais pelos quais orientam suas ações.

Vários casos de intervenção por razões de humanidade compuseram o cenário da Década de 90. Entretanto, o mais emblemático deles foi o de Ruanda cujo povo protagonizou um bárbaro genocídio diante da apatia e da inércia da comunidade internacional. O tratamento tardio e insuficiente dado ao caso pelo Conselho de Segurança (CS) da Organização das Nações Unidas (ONU) suscitou debates na própria ONU em organizações regionais e na academia.

Nesse contexto de final do Século XX e início do Século XXI, é desenvolvida a doutrina da responsabilidade de proteger, que traz à cena debates sobre a suplantação da doutrina da, ainda controversa, intervenção humanitária, marcando um novo momento para o Direito Internacional.

Observando-se os novos aportes teóricos e as novas configurações nos espaços sujeitados à intervenção, especialmente por razões de humanidade, uma série de questionamentos emergem: está-se diante de um novo paradigma⁷ de intervenção? Ou de uma reformulação no paradigma já existente? Ou ainda, não há mudanças paradigmáticas, somente conjunturas pontuais em espaços distintos?

Considerando as reflexões e discussões suscitadas pelas questões mencionadas, pontua-se como tema da presente pesquisa: “A investigação a respeito das possíveis reformulações paradigmáticas da intervenção humanitária no final do Século XX e início do Século XXI, e as repercussões deste movimento na atuação das Nações Unidas e dos países participantes de uma intervenção”.

A preocupação central deste trabalho está em discutir:

– se de alguma maneira o paradigma da Intervenção Humanitária sofreu reformulação no final do Século XX e início do Século XXI. E como essas

⁷ Não se pretende aprofundar as diferentes conceituações teóricas de paradigma. Todavia, importante destacar que o entendimento que orienta essa dissertação é fundamentado na teoria de Edgar Morin, para quem paradigma é o “conjunto das relações fundamentais de associação e/ou oposição entre um número restrito de noções-chaves, relações essas que vão comandar-controlar todos os pensamentos, todos os discursos e todas as teorias” (MORIN, 2005, p. 258).

reformulações (se ocorreram) refletiram na atuação da ONU e dos países que compõem uma ação com esse fim.

– e ainda, se nesse cenário, houve uma abertura para a criação de espaços dialógicos, que viabilizem a cooperação e a solidariedade.

Para orientar a investigação, foram propostas algumas perguntas, apesar de se saber de início que parte delas ficaria sem resposta. São questões que servem, inicialmente, para delimitar o problema, orientar a discussão e conduzir o processo de escrita. Parte-se de duas interrogações mais amplas:

– Ocorreram reformulações no modelo da Intervenção Humanitária no final do Século XX e início do Século XXI?

– Se ocorreram reformulações, como refletiram nas atuações das Nações Unidas e dos países partes de uma intervenção?

A partir daí tem-se o desdobramento de outras indagações menores:

– Como se dá a coexistência do princípio da não intervenção e da soberania e a prática da intervenção no cenário internacional?

- Em que contexto nasce a possibilidade de se excepcionar o princípio de não intervenção por razões de humanidade?

– Quais são os requisitos, o que justifica uma intervenção humanitária?

– Quais são os momentos históricos em que a intervenção por razões de humanidade sofre reformulações e o que (se fatos e/ou teorias e/ou práticas) que demonstram essas transmutações?

– No cenário atual, é possível afirmar que houve uma abertura para se forjar espaços dialógicos, mais cooperativos e solidários, dentro de um contexto de intervenção?

Dada a complexidade do tema proposto, assim como os limites, desafios e dificuldades ligados a ele por uma sutil teia de relações inconstantes e assimétricas, a problemática inicial foi se desdobrando em diversas outras como mencionado anteriormente. Assim, para desenvolver a presente temática estabeleceu-se como

objetivo geral: pesquisar sobre as possíveis reformulações ocorridas no modelo da Intervenção Humanitária no final do Século XX e início do Século XXI, tencionando tornar claro quais os fatores (fatos, teorias, práticas) que evidenciam essas mudanças. Como objetivos específicos: a) estudar o princípio de não intervenção, fazendo o seu delineamento jurídico e estabelecendo as exceções a este; b) abordar as práticas de intervenção sofridas pelos Estados soberanos, demonstrando a dissociação entre o dogma e a realidade; c) analisar o surgimento ou não de um direito de intervenção a fim de assegurar direitos fundamentais, excepcionando o consagrado princípio de não intervenção, estabelecendo seus limites e questionando a legitimidade e a eficácia dos meios utilizados para a sua efetivação; d) apontar caminhos possíveis, com base nas práticas já vivenciadas, para a construção de novos espaços, mais colaborativos e solidários, em meio a uma intervenção humanitária.

Sobre os Caminhos da Pesquisa: estratégias para a investigação da problemática

Considerando as problematizações a respeito das reformulações paradigmáticas da intervenção humanitária no final do Século XX e início do Século XXI e suas repercussões na atuação das Nações Unidas e dos países participantes de uma intervenção, assim como os objetivos e as questões de pesquisa acerca desta temática, a opção metodológica foi de cunho qualitativo, uma vez que as ferramentas principais de pesquisa foram: a leitura de fatos históricos por meio de informações compartilhadas em diferentes meios de informação, o estudo de obras específicas das áreas de Relações Internacionais e Direito Internacional destacando como principais teóricos: Ricardo Seitenfus, Mario Bettati, Consuelo Ramon Chornet.

No decorrer desse processo de estudo e de investigação da problemática, desdobramentos e dúvidas se acentuaram e se resolveram à medida que a aproximação com as leituras de outros autores ia se complexificando, considerou-se mais apropriado não balizar as leituras, reflexões e interpretações em um método científico único, com regras a seguir. Nesse sentido, a opção foi pela construção do

caminho de pesquisa, no decorrer do processo, pois o objeto de estudo não se presta a conclusões rígidas ou definitivas, aceitando somente análises provisórias, pois se encontra em constante movimento, sofrendo influências temporais do meio local e global no qual está inserido.

Para reforçar essa compreensão, recorre-se a Becker (1999), o qual afirma que se devem inventar maneiras de estudar e compreender as questões que a realidade e as teorias suscitam. É nesse sentido que se entende existirem alguns princípios metodológicos gerais, que orientam uma pesquisa de cunho qualitativo, para os quais é necessário estar atento. Entretanto, não se tem a intenção de enquadrar esta investigação em procedimentos metodológicos, criados por outros para responder a fenômenos peculiares a tempos e espaços diferentes dos quais o pesquisador se localiza.

Nessa direção, Becker (1999, p. 12) menciona ainda que “cada pesquisador deveria se sentir livre para inventar os métodos capazes de resolver os problemas das pesquisas que estão fazendo”. Não se trata de criar um método, mas elaborar algumas estratégias investigativas que potencializem estudar a problemática e seus desdobramentos.

Para sistematização deste estudo, foi utilizada sobretudo a pesquisa bibliográfica, inicialmente de forma mais abrangente sem preocupação se existiam conflitos entre correntes teóricas, dado a intenção ser a de diagnosticar maneiras sob as quais o tema é abordado por diferentes autores. Entretanto, com o aprofundamento do processo de leitura e de compreensão dos elementos que circundam a problemática, opções teóricas, já citadas anteriormente, passaram a organizar o processo de escrita.

Outro importante instrumento utilizado para organizar esta pesquisa foi a análise comparativa das resoluções do Conselho de Segurança que autorizaram as intervenções nos casos abordados nesta dissertação. Como principais elementos fundamentadores da escrita, foram utilizados os conhecimentos disponíveis em livros, artigos científicos e resoluções emanadas do Conselho de Segurança da ONU. E ainda, poderiam também ser incluídas outras formas de publicação, tais como artigos de jornais e revistas, dirigidos ao público em geral.

Uma importante fonte de acesso ao conhecimento sobre o qual foi construída esta dissertação foram as informações e serviços disponíveis por meio da rede de computadores, pela qual foi possível consulta a sítios de organismos internacionais, bibliotecas virtuais, legislação, jurisprudência, resoluções e a imensa gama de informações disponíveis.

Para enfrentar a problemática proposta, esta dissertação foi dividida em três capítulos, tratando, em um primeiro momento, do princípio de não intervenção e o embate com a realidade da intervenção no cenário internacional. O dogma e a prática, o dever ser e o ser nas relações internacionais que põem em cheque valores e confrontam princípios, como a proposição do dilema entre soberania e direitos humanos. Tal embate dá origem a exceções, como a intervenção por razões de humanidade, que desvia as regras de não intervenção e do não uso da força, relativiza a soberania, para fazer cessar violações a direitos fundamentais dos homens.

No segundo capítulo, serão analisadas várias questões atinentes à teoria e à prática da intervenção humanitária. Os aspectos conceituais e suas reformulações, as reflexões sobre os requisitos e hipóteses de manifestação serão cotejadas com as ações e as inações do coletivo internacional. Ao se propor uma investigação sobre a Intervenção Humanitária e as suas possíveis mudanças paradigmáticas, entendeu-se imprescindível a análise comparativa de alguns casos da aplicação desse instituto na Década de 90 (Somália, Timor Leste e, notadamente, Ruanda) e neste Século, o caso de Darfur, em 2005.

Por fim, serão trazidas reflexões sobre a teoria da responsabilidade de proteger que vem para substituir a intervenção humanitária como se conhece. Com isso, pretende-se aferir se essa nova teoria determina uma reformulação paradigmática ou se é apenas uma releitura conceitual, não alterando o *modus operandi* da ação. Ainda, pretende-se aferir dessa análise se novas perspectivas estão sendo forjadas em cenários de intervenção humanitária.

Esse é o caminho a ser percorrido para a discussão do problema apresentada. Pretende-se, assim, refletir, discutir, com vistas a permitir uma maneira diferente de olhar para o objeto em estudo. Por isso, foi iniciada esta tarefa de compreender se o paradigma da Intervenção Humanitária está sendo reformulado,

e, em caso de resposta afirmativa, estudar os elementos que poderiam estar contribuindo para esse processo. E ainda, discutir sobre a criação de espaços dialógicos, nesse processo de reestruturação, o que constitui um dos desafios colocados por esta pesquisa. Afinal, é delicado pensar na construção desses espaços em um cenário de intervenção humanitária.

1 DO PRINCÍPIO DE NÃO INTERVENÇÃO À REALIDADE DAS INTERVENÇÕES: ENTRE O SER E O DEVER SER NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

O Direito Internacional há muito se defronta com grave questão fática, decorrente das relações interestatais, no tocante à intervenção nos assuntos de competência exclusiva dos Estados. Apesar de o princípio da não intervenção ser positivado, sendo considerado como princípio fundamental do relacionamento entre países soberanos, a intervenção apresenta-se constante na política consagrada na vida internacional.

Na doutrina e na prática muitas são as dificuldades encontradas para se delinear o conceito de intervenção. Tais entraves provêm tanto do sentido equivocado dado à noção de soberania, ou dos diferentes sentidos que lhe atribuem, como dos possíveis abusos embasados nesta.

Existem, entretanto, casos em que as intervenções são legitimamente aceitas pelo Direito Internacional, constituindo exceções ao princípio da não intervenção. Dentre elas encontra-se o objeto do presente estudo, a Intervenção Humanitária, que se justifica quando um Estado, atuando dentro dos limites de seus direitos de soberania, incorre em violações graves aos direitos fundamentais do homem.

Para parte da doutrina, por mais relevantes que sejam os direitos de soberania e independência dos Estados, esses não podem se sobrepor aos direitos humanos, especialmente, quando a atuação do Estado acarreta uma ameaça à paz e à segurança internacionais. Mas há argumentos contrários, em defesa da soberania estatal, mesmo que se trate de intervenção por razões de humanidade.

Neste momento da pesquisa, fez-se uma revisão teórica sobre o princípio da não intervenção, confrontando-o com a prática das intervenções. Trazem-se, ainda, algumas considerações sobre o conceito de soberania e o seu lugar nesse debate.

1.1 Delineamento jurídico do princípio da não intervenção e o seu reconhecimento no Direito Internacional

Dentro do intrincado relacionamento interestatal, todos os países podem vir a ser um dos pólos de intervenção de um Estado nos assuntos internos de outro. Contudo, essas relações interestatais estão amparadas pelo Direito Internacional pelo princípio de não intervenção. Em um primeiro momento, o fato de estar positivado garantiria a cada Estado decidir livremente na sua jurisdição, sem sofrer a ingerência de outro Estado.

O princípio de não intervenção deriva da obrigação de respeitar a soberania e independência dos demais Estados. Decorre, em linha reta, o dever de não intervir nos seus negócios internos ou externos. Como um dos fundamentos da não intervenção, frequentemente apresentados como obstáculo à ingerência externa, estão os propósitos de igualdade e autodeterminação dos povos⁸, consagrados no art. 1^o⁹ da Carta das Nações Unidas. Constitui-se, assim, num princípio jurídico, admitido pela doutrina internacional, mas com dificuldades de ser respeitado na prática.

É possível entender o desenvolvimento do princípio de não intervenção analisando a própria história do Direito Internacional. Primeiramente, as relações internacionais se explicam desde a hegemonia européia e, dentro dela, os sucessivos impérios que intervêm em outros Estados por meio da guerra.

Assim, surgem os intentos para regulamentar a prática da guerra e para assegurar o livre comércio, dando lugar a uma segunda etapa, na medida em que são da mesma origem do Direito Internacional Moderno e, por conseguinte, supõem a negociação da intervenção ou, ao menos, a sua restrição, a sua submissão a regras: essa é a contribuição de Grócio, Pufendorf, Wolff e Vattel, conforme

⁸ Segundo Seidenfus (1996), entende-se o princípio da autodeterminação, como a capacidade que os povos têm de auto-organizar-se, bastando que manifestem esse desejo por meio de plebiscito.

⁹ Conforme Seidenfus (2004b, p. 80), o Artigo 1.2, da Carta da ONU refere que: “Os propósitos das Nações Unidas são: (...) 2. Desenvolver relações amistosas entre as nações, baseadas no respeito ao princípio de igualdade de direito e de autodeterminação dos povos, e tomar outras medidas apropriadas ao fortalecimento da paz universal;”.

Chornet (1995).

Muitos doutrinadores trataram do princípio de não intervenção, sendo que vários deles têm feito datar tal princípio de 1795, com o filósofo Immanuel Kant. Em seu projeto “Sobre a Paz Perpétua”, no 5º art., Kant (1996, p. 09) estabelece que: “Nenhum Estado deve imiscuir-se pela força na constituição e governo de outro”. Questionando em comentário que segue: “Pois, o que lhe daria direito a isso?”, e acrescentando que a ingerência de potências estrangeiras seria uma lesão dos direitos de um povo lutando somente contra seu sofrimento interior, e não dependendo de nenhum outro; isso seria dar lugar a um *escândalo* e tornar incerta a autonomia de todos os Estados.

A doutrina no século XIX condena a intervenção, com base em autores como Kluber, Heffter, Funck-Brentano e Sorel, conforme Chornet (1995). No século XX a condenação da intervenção continua sendo feita e toma corpo o princípio de não intervenção em matérias internas, da competência de cada Estado soberano.

No continente americano, a questão recebeu especial atenção. Partindo de interesses políticos e econômicos, várias doutrinas de não intervenção foram desenvolvidas, quais sejam a Doutrina Monroe, a Doutrina Drago, as Doutrinas de Legitimidade Democrática de Tobar, Brum, Wilson, Roosevelt, a Doutrina da Efetividade de Stimson e as Pomêmicas de Alcorta-Calvo e Sá Vianna-Alvarez. Pela sua importância e pelo que de preponderante representam, far-se-á apenas uma breve abordagem sobre as duas primeiras.

Apresentam-se como os antecedentes da Doutrina Monroe, as ameaças da Santa Aliança de auxiliar a Espanha a reconquistar as suas colônias situadas no Novo Mundo e a recomendação feita por George Washington, Presidente dos Estados Unidos da América (EUA), no seu discurso de despedida, no qual consagrou a política de isolamento.

A Doutrina Monroe está consubstanciada na mensagem do Presidente James Monroe ao Congresso norte-americano, em 2 de dezembro de 1823, que enunciou certos princípios de política estadunidense referentes a uma possível ação das potências européias no continente americano. Visava a repelir a recolonização dos Estados latino-americanos que haviam se libertado do jugo de suas metrópoles e conter a penetração russa nas costas americanas do Pacífico Norte, dado à

reivindicação de direitos exclusivos de pesca, até 51 graus de latitude.

O monroísmo não teve os mesmos apelos externos, restringindo-se a uma declaração de intenções, mas para os próprios norte-americanos, de que não iriam intervir em questões européias e que não devia a Europa restabelecer o sistema colonial no Continente (CERVO e BUENO, 2002, p. 42).

O Monroísmo pode ser resumido em três proposições: a) que o continente americano não poderia ser objeto de futura colonização de nenhuma potência européia; b) que é inadmissível qualquer intervenção européia nos negócios internos ou externos de qualquer dos países americanos; c) que os Estados Unidos da América não intervirão absolutamente nos negócios pertinentes a nenhum país europeu, segundo Accioly e Silva (1996). Salientam, ainda, que essas proposições não representam apenas uma regra de isolamento e um desejo dos Estados Unidos de não intervenção, mas também uma preocupação relativamente à pretensão russa de ocupar uma parte da costa no noroeste da América do Norte, bem como uma reação contra as tendências intervencionistas da Santa Aliança¹⁰.

Na prática norte-americana, a Doutrina Monroe sofreu algumas 'deformações', acabando por justificar as colonizações e as intervenções norte-americanas, bem como se transformou no maior obstáculo à 'colaboração' entre os EUA e a América Latina. Rousseau (1980 apud MELLO, 1995, p. 48) afirma que "os EUA teve duas tendências em relação às intervenções européias no continente, sendo a primeira 'aplicação estrita da doutrina' e a segunda de 'abrandamento da doutrina'".

Assim, não é possível entender a Doutrina Monroe como uma doutrina propriamente jurídica, nem como um projeto de Direito Internacional Universal. Representa uma tese pan-americana de política internacional, interpretada e utilizada de acordo com os interesses estadunidenses.

Relativamente à Doutrina Drago, que traz o nome de seu criador Luís Maria Drago, então Ministro das Relações Exteriores da Argentina, é possível vislumbrar sua nítida inspiração na Doutrina Calvo, desenvolvida pelo internacionalista, também argentino, Carlos Calvo, que condenava qualquer intervenção financeira, ainda que

¹⁰ A Santa Aliança formada por Rússia, Prússia e Áustria, originada de um sistema de alianças entre as potências absolutistas de forma a contraporem-se ao caráter laico das idéias liberais e da Revolução Francesa. Decidiram manter a aliança também na paz, de modo a consolidá-la e torná-la duradoura, contra possíveis ameaças revolucionárias, conforme Hobsbawm (2005).

diplomática.

Essa doutrina foi proclamada como um protesto contra a demonstração naval da Alemanha, Inglaterra e Itália, em dezembro de 1902, contra a Venezuela, levada a efeito para forçar o governo venezuelano a pagar dívidas de que eram credores nacionais daquelas três potências. O protesto, logo após convertido em doutrina, encontrou receptividade em toda a América.

Influenciado pela Doutrina Monroe, Drago protestou contra a intervenção da Europa nos negócios americanos. De acordo com Litrento (1997, p. 143), a Doutrina Drago estabelece a seguinte tese: “a dívida pública não pode dar lugar à intervenção armada e menos ainda à ocupação material do solo das nações americanas por uma potência européia”.

Drago não negava a obrigação da nação devedora de reconhecer suas dívidas e de procurar solvê-las, mas condenava a cobrança coercitiva destas, como capaz de conduzir as nações mais fracas à ruína e até à absorção de seus respectivos governos, pelos das nações mais poderosas. Contudo, tal doutrina se encontra superada.

A maioria dos Estados americanos apoiou, nas conferências panamericanas¹¹, o princípio de não intervenção, alcançando este seu estatuto jurídico internacional, sobretudo pelo impulso da confrontação que mantinham com os EUA (firmes partidários da intervenção).

A não intervenção é um princípio positivado e aceito pela doutrina internacional, de forma especial pelos países americanos – cada qual com os seus motivos –, pois, como firmado por Mello (1995), a intervenção é realidade constante na vida das Américas, constituindo-se o princípio de não intervenção norma jurídica internacional mais violenta. Salienta, ainda, que talvez seja a América uma das regiões do globo em que há mais tempo tal princípio tem permanecido letra morta.

No período que se estende até a Segunda Guerra Mundial, com o surgimento Organização das Nações Unidas, em meio ao processo de descolonização, houve

¹¹ As conferências panamericanas realizaram-se entre 1889 e 1938, em Washington, Cidade do México, Rio de Janeiro, Buenos Aires, Santiago do Chile, Montevideu e Lima, impulsionando uma série de reformas e projetos institucionais de longo alcance, conforme Marichal, disponível em http://biblio2.colmex.mx/coinam/copa_1889_1938/base1.htm.

um recrudescimento do princípio de não intervenção. Os países do Terceiro Mundo, tanto aqueles que haviam conseguido a sua independência das metrópoles européias, como aqueles que lutavam para alcançá-la, rechaçavam fortemente qualquer exceção a esse princípio.

Encontra-se o princípio de não intervenção consagrado em vários atos internacionais vigentes surgidos nesse período, como na Carta das Nações Unidas (ONU), no art. 2º, § 4º e §7º¹², e na Carta da Organização dos Estados Americanos (OEA), nos arts. 15, 16, 17 e 18¹³. Tais artigos, de ambos os documentos, proíbem o uso da força, garantem a integridade territorial ou a independência política dos Estados e limitam a atuação dessas organizações, que deverão respeitar a jurisdição doméstica dos Estados. Nesse diapasão, também não se poderia conceder indevidamente o direito de intervenção aos Estados.

Durante a Guerra Fria, parece assentar-se definitivamente o princípio de não intervenção como pilar da nova organização mundial e das relações internacionais. Os frequentes atos de intervenção das grandes potências¹⁴ são fortemente criticados, vistos como atos de força.

No momento histórico posterior, o princípio de não intervenção mantém-se como regulador das relações entre os Estados e entre Organizações Internacionais e Estados. Entretanto, após o “descongelamento” dos mecanismos de solução de conflitos internacionais, que se encontravam praticamente paralisados com a

¹² A Organização e seus Membros, para a realização dos propósitos do Artigo 1, agirão de acordo com os seguintes princípios: (...) 4. 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(...) e (...)7. Nenhum dispositivo da presente Carta autorizará as Nações Unidas a intervirem em assuntos que dependem essencialmente da jurisdição de qualquer Estado ou obrigará os Membros a submeterem tais assuntos a uma solução, nos termos da presente Carta; este princípio, porém, não prejudicará a aplicação das medidas coercitivas constantes do Capítulo VII (SEITENFUS, 2004b, p. 81).

¹³ Artigo 15: A jurisdição dos Estados nos limites do território nacional exerce-se igualmente sobre todos os habitantes, quer sejam nacionais ou estrangeiros; Artigo 16: Cada Estado tem direito de desenvolver, livre e espontaneamente a sua vida cultural, política e econômica...; Artigo 17: O respeito e a observância fiel dos tratados constituem norma para o desenvolvimento das relações pacíficas entre os Estados...; Artigo 18: Nenhum Estado ou grupo de Estados têm o direito de intervir direta ou indiretamente, seja qual for o motivo, nos assuntos internos ou externos de qualquer outro. Este princípio exclui não somente a força armada, mas também qualquer outra forma de interferência ou de tendência atentatória à personalidade do estado e dos elementos políticos, econômicos e culturais que o constituem (SEITENFUS, 2004b, p. 118-119).

¹⁴ Como exemplos de intervenções ocorridas neste período, é possível citar: dos EUA em Santo Domingo, Panamá, Vietnã, Granada, entre outros; e da URSS na Hungria, Checoslováquia, Afeganistão, entre outros.

estrutura bipolar do poder mundial, a intervenção (res)urge com força, especialmente em duas formas: por razões de humanidade e para restabelecer ou manter a paz e a segurança internacionais.

Diante do novo sistema internacional, das novas ameaças à segurança internacional e da nova agenda da política internacional, com a emergência de temas globais, o princípio de não intervenção mostrou-se inapropriado para o momento.

Sua inadequação aos novos tempos era indubitavelmente lógica: se os temas abordados eram globais, o que ocorresse numa área afetaria as outras. A indução lógica poderia levar também a uma interpretação político-jurídica se não kantiana, de imperativos éticos categóricos, pelo menos grociana, de interesses compartilhados: num mundo efetivamente globalizado, o interesse de todos seria o interesse de cada um; as diferenças individuais de enfoques podem e devem ser administradas pelo Direito. Em lugar da abstenção perante as jurisdições nacionais, as conferências¹⁵ propunham esforços abrangentes, de todos os atores influentes. Por isso, para a adoção de documentos, em lugar de decisões por voto, podem dar lugar à desvinculação daqueles que votam em contrário, essas conferências seguiram com denodo – e surpreendente sucesso diplomático – a regra do consenso (ALVES, 2001, p. 291).

Entretanto, o princípio da não intervenção permanece em vigor, presente em todas as resoluções da ONU, que antes de “advertir”, “insistir”, “exigir” ações de Estados que estejam na “contramão” da segurança internacional, ratificam entre outros esse princípio, corolário da soberania estatal.

1.2 A realidade das Intervenções: o embate entre intervenção e soberania

A realidade das intervenções no cenário internacional apresenta-se como assunto complexo e incentivador de ilimitados debates. Relacionando-se a contemporânea organização do mundo, que reflete as mudanças nos comportamentos dos Estados, as pressões dos organismos multilaterais, a estruturação da sociedade civil internacional, a moderna visão de guerra e de paz, a

¹⁵ Alves (2001, p. 297), refere-se às conferências sobre os temas globais da década de 1990 e as suas intenções para o mundo do século XXI: “reorganizá-lo num novo ‘sistema’, sem criar novas instituições. Esse sistema voltado mais para causas do que para sintomas de instabilidade, não poderia ter por cânon o princípio da não-ingerência”.

transformação no conteúdo dos interesses, ou mesmo, as novas justificativas dos Estados para atuarem na arena internacional com maior legitimidade.

A prática da intervenção apresenta, em larga medida, caráter seletivo, e essa seleção ocorre pelas grandes potências contemporâneas, que tomam para si o poder decisório de interferir ou não. A ingerência normalmente direciona-se para regiões estratégicas, que envolvem fortes interesses dos países desenvolvidos. As razões que levam a se pensar a ingerência não terminam com a ação propriamente dita; elas permanecem e impregnam o processo de transição e de reconstrução.

Entre os internacionalistas, é possível encontrar várias definições para o instituto da intervenção. No entendimento de Pereira (1903 apud LITRENTO, 1997), a noção de intervenção implica o conhecimento de dois elementos essenciais: 1º) um ato abusivo, pelo qual se pretende usurpar atribuições soberanas alheias; 2º) a imposição de uma vontade estranha. Segundo o autor, não se poderia concluir diferentemente do que seja a intervenção: ato de ingerência do Estado protetor ou suserano nos negócios do Estado protegido ou vassalo.

Para Accioly e Silva (1996), intervenção pode ser definida como a ingerência de um Estado nos negócios internos ou externos de outro Estado, que não seja dependente dele, com o intuito de lhe impor determinada maneira de proceder. Também entendem que a intervenção tem dois elementos constitutivos: um ato abusivo destinado a usurpar prerrogativas soberanas do Estado que se aplica; e a imposição de uma vontade estranha. Mas, discorda com o pensamento antes exposto, ao afirmar que a ingerência de um Estado protetor ou suserano nos negócios do Estado protegido ou vassalo não constitui intervenção propriamente dita. Da mesma forma, não constituiriam intervenção a oferta de bons ofícios ou mediação ou qualquer ato de ingerência expressamente autorizado por um tratado preexistente, nem ainda os atos praticados no exercício do direito de legítima defesa ou no uso do direito de represálias.

Por sua parte, Araújo (1997) conceitua intervenção como a intromissão indevida de um Estado nos negócios internos ou externos de outro membro da sociedade internacional. Entende, ainda, que, independentemente, diplomática ou militar, a intervenção é sempre uma violação ao Direito Internacional, uma vez que todo o Estado tem a obrigação de não intervir, de qualquer forma, na vida política de outro. Por conseguinte, afirma que, em decorrência do conceito, inexistem

intervenção, se o ato interventivo tem por objeto o oferecimento de bons ofícios ou mediação para a solução de litígios internacionais.

Para Seintenfus (2006), a ingerência possui um caráter impositivo ou coercitivo, isto é, um país pode impor ao outro determinada conduta, ou situação, que ele não desejaria por si. Ao não desejar por si, estaria expressando precisamente o conteúdo da denominada soberania (o atributo exclusivo de exercício de poder por um grupo em determinado território). Para o autor, a ingerência representa um leque muito mais amplo do que a intervenção coercitiva, que toma por requisitos de existência da ingerência externa a unilateralidade e a violência.

Nesse contexto, a intervenção pode ser entendida como uma gama de possibilidades de ações. Pode apresentar-se de forma unilateral ou coletiva; pode estar de acordo ou em desacordo com a normativa internacional, lícita ou ilícita, legítima ou ilegítima; pode se dar de forma consentida ou independente do consentimento do Estado que sofre a ingerência. Para melhor entender essa prática, na esfera concernente a esse trabalho de pesquisa, abordar-se-á as intervenções classificadas de acordo com a sua finalidade, sistematizadas por Seintenfus (1996), que pode se dar: 1) como proteção aos estrangeiros residentes em território instável; 2) a assistência humanitária; 3) como a imposição da paz; 4) como a restauração da democracia.

A ingerência *como proteção aos estrangeiros residentes em território instável* trata de o interventor resguardar os interesses e direitos de seus nacionais, possuindo, nesse sentido, um claro caráter humanitário. Exclui-se a possibilidade de intervir nos assuntos políticos de um país pelo reforço concedido ao governo local ou a tentativa de instaurar outro. Tem espaço quando o Estado que deveria proteger e dar segurança a todos os que se encontrem em seu território não o faz; e deve cessar quando os cidadãos em tela tiverem seus direitos protegidos e respeitados.

Com relação à *assistência humanitária*, é necessária quando a população civil de um determinado Estado é submetida a situações de catástrofes, naturais ou provocadas pelas guerras, ou por situação de descontrole de um país. Nesses casos, é comum o coletivo internacional autorizar a intervenção coletiva ou unilateral com um mandado específico. Existem programas específicos de assistência, mas não existe uma institucionalização, especialmente no que tange à atuação das

ONGs (Organizações Não Governamentais), que possuem uma notável atuação.

Quanto à ingerência *como imposição da paz*, o Direito Internacional, ao enumerar os métodos para solução de litígios interestatais, não prevê a possibilidade de imposição da paz. A mediação, os bons ofícios e a arbitragem são recursos que, para serem aceitos, dependem da vontade dos contendores. A Carta da ONU prevê a manutenção e o restabelecimento da paz e da segurança internacionais, determinando em seu Capítulo VII atuação da Organização em casos de ameaça à paz, ruptura da paz e ato de agressão.

Na ingerência *como restauração da democracia* – confirmada como o regime de governo do Estado contemporâneo – é refutada, de toda a forma, a ação unilateral, enfrentando-se basicamente o dilema de conferir ou não ao coletivo o recurso à força. Discute-se o *modus operandi* da intervenção restauradora. Uma vez restaurado o regime, deve cessar a ação do interventor, ao menos nessa modalidade. Nada impede que perdure em outra modalidade, como a assistência humanitária.

Os esforços de teóricos e as práticas internacionais evidenciam a complexidade da tarefa de se conceituar a intervenção, bem como a ausência de consensos em torno do tema. Relativamente a essas dificuldades conceituais, conclui Stowell (1932, apud CHORNET, 1995, p. 24), que “o problema se estabelece pela ambigüidade conceitual do termo intervenção, ambigüidade só equiparada ao termo ‘soberania’”.

Novos conceitos surgiram com teses mais adaptadas à complexidade dos conflitos e necessidades da organização atual, e o instituto da intervenção destacou-se por sua natureza conflituosa, especialmente por tocar em assuntos sensíveis aos Estados como a soberania.

Várias questões relativas às intervenções estão vinculadas à aplicação prática do princípio de não intervenção, considerando que no campo de tensão estão de um lado a soberania nacional, e os interesses nacionais, e do outro a comunidade internacional, e os interesses do coletivo internacional.

A confusão, na doutrina e na prática, sobre intervenção provém, de um lado, do sentido equivocado dado à noção de soberania, ou dos diferentes sentidos que lhe atribuem, e, de outra parte, dos possíveis abusos da soberania. A doutrina da

intervenção deve buscar determinar as causas que podem justificar uma intervenção e os limites além dos quais a intervenção é ilícita.

É no princípio da soberania que reside o mais forte argumento de oposição, em tese e na prática, ao direito ou dever de intervenção. Contudo, ao observarmos a realidade da comunidade internacional, é possível entendermos a soberania mais como um ente mitológico do que real, pois como declara Seidenfus (1996, p. 33), “o viver em sociedade impõe continuamente que se sofra ou se exerça a ingerência.” Assevera, ainda, que “todo o conceito de soberania que não compreender essa realidade, será insuficiente para explicar o Estado contemporâneo e servirá para toda a sorte de manipulações internas”.

A posição de um Estado relativamente à intervenção vai se definir na força da qual dispõe. A experiência histórica demonstra a ingerência do forte sobre o fraco, evidenciando a falta de critérios e a flexibilidade das interpretações. Para se resguardar os interesses dos mais fracos diante das ingerências, tenciona-se codificá-la prevendo situações e atribuindo-lhes consequências, conforme Seidenfus (1996). Leva-se em consideração também o estágio em que se encontra a organização do sistema internacional, a existência de textos contraditórios e o distanciamento entre a previsão dogmática e a realidade.

Em última análise, importa ressaltar que, ao se aceitar a intervenção como o emprego jurídico da força em relação a outro Estado ou a seus cidadãos, com o fim de assegurar o Direito Internacional, se admite esta como um instrumento idôneo – mediante o uso da força – para o cumprimento de princípios ou objetivos do Direito Internacional. Nesse sentido, a intervenção

se converte no mesmo fundamento do procedimento internacional, ou seja, na mesma essência de todo o Direito Internacional [...] os direitos que se desprendem do Direito Internacional o são, de um lado, em função da soberania e, de outro, da intervenção; de tudo isso, resulta que o sistema que põe em vigor a regra da soberania resta limitado em seu fundamento, em caso de abuso, pela da intervenção (CHORNET, 1995, p. 24)

Inicialmente, a soberania era interpretada como absoluta, ilimitada e perpétua. Rezek (2006) afirma a soberania como atributo fundamental do Estado, uma forma de fazê-lo titular de competências que, em razão da existência de uma ordem jurídica internacional, não são ilimitadas; mas nenhuma outra entidade as possui em

grau maior. Constitui hoje afirmação do direito internacional positivo, expressa em alto nível no teor de seus textos convencionais.

Quando, porém, passou a reger as relações entre os Estados, ocorreu uma difusão das monarquias absolutista, acarretando um sistema conflituoso, no qual cada Estado procurava defender os seus próprios interesses e sua segurança interna, mesmo que para isso demandasse a utilização da força e o desrespeito às normas legais, éticas e políticas.

A ordem mundial estabelecida após Westfália¹⁶ foi denominada Razão de Estado, que defendia, acima de tudo, a segurança do Estado, mesmo que os governantes, para assegurá-la, violassem normas jurídicas, morais, políticas e econômicas, Bobbio (2000), podendo fazer uso da força. Mas, como frisa Matias (2005, p. 51), “com o tempo, a idéia de uma soberania absoluta e ilimitada perdeu força em favor da noção de uma soberania relativa, ou seja, de uma soberania estatal limitada pelo direito internacional”.

Tornou-se inevitável rever o conceito clássico de soberania no decorrer da evolução do Direito Internacional, resultando no cumprimento dos Estados participantes de tratados internacionais, qualquer que fosse o assunto, almejando os objetivos partindo da cooperação para que sejam alcançados. Reconhecer o valor de normas, princípios e instituições internacionais foi, e continua sendo, tarefa árdua para os Estados que cedem parte de seu poder, limitam a sua soberania para poder pertencer ao sistema.

Contemporaneamente, com o advento da integração, bem como as sensíveis modificações econômicas, políticas, sociais, culturais e ideológicas geradas pela globalização, o conceito de soberania tem sofrido profundas modificações. Isso se deve à emergência de um novo direito internacional: um direito fundado na interdependência social e na predominância de interesses globais, caracterizados pela realização da justiça social e da manutenção da paz e segurança internacionais. Vê-se, portanto, que esse sistema tornou-se, gradativamente, incompatível com o modelo de soberania absoluta, fundada no individualismo estatal e limitada apenas pelas regras que cada um dos sujeitos da sociedade internacional admitiam como válidas (BRINA e LIMA, 2006, p.2).

¹⁶ O Tratado de Westfália foi firmado em 1648 pela maioria dos países europeus, pondo fim à Guerra dos Trinta Anos. De cunho religioso (disputa entre católicos e protestantes) e político, este Tratado separa claramente a Igreja do Estado, tornando-o laico nas relações internacionais.

Para Kelsen (1996), a soberania não pode ser entendida de forma absoluta, mas relativa. Demonstra que o próprio Direito Internacional é um limitador da soberania. Qualquer Estado, quando figura como signatário de um tratado, ou se submete a uma jurisdição internacional, expressa o seu consentimento. Sem o consentimento do Estado, não há que se falar em obrigação. Isso é expressão de sua soberania. Entretanto, quando há tal manifestação, obriga-se ao texto ou situação proposta e tem os seus atos vinculados. Quando um Estado firma um tratado internacional, manifesta a montante a sua soberania e a jusante limita-a. É vedado ao Estado, contudo, pelo Direito Internacional, invocar a sua soberania para deixar de cumprir obrigação internacional ou para justificar violação aos direitos fundamentais do homem.

Desde os arranjos que antecedem a Declaração Universal dos Direitos do Homem, há esforços no sentido de promover os Direitos Humanos. Busca-se envolver os Estados, a não só comprometerem-se em garantir os direitos fundamentais do homem, mas também em criar meios para efetivá-los. Para isso, as leis são essenciais, mas a sua existência não é suficiente; faz-se necessária a sua aplicabilidade.

Ainda, deve o Estado, quando cometida a violação, realizar investigações para identificar e punir os responsáveis pelo ato. Afinal, trata-se aqui de normas internacionais referentes à proteção dos direitos humanos; são normas imperativas do Direito Internacional, ou seja, *jus cogens*. A sua aplicação independe de regulamentação ou de expressão prévia de consentimento por parte do Estado que venha cometer a infração, de acordo com Mello (1997).

Nesse contexto, o Estado, diferentemente de outros momentos históricos, deve comedir a sua atuação, regular seu território de maneira a garantir os direitos à vida, à integridade física, à liberdade dos cidadãos que estão sob a sua jurisdição, sejam eles nacionais ou estrangeiros. Aumentam as pressões da comunidade internacional para que as condutas estatais estejam compassadas com a observância dos direitos fundamentais dos indivíduos que se encontram em seu território. Sendo o Estado o principal responsável por cuidar dos seus cidadãos,

quando não o faz, essa responsabilidade deve ser transferida para a sociedade internacional.

A soberania do sistema Westfaliano tornava a relações internacionais individuais porque os Estados não deviam discutir o contexto interno de outros Estados. Mas a necessidade de evitar ou interromper danos à dignidade humana fez com que os Estados refletissem sobre a soberania absoluta.

A crescente normatização internacional dos direitos humanos levou a sociedade internacional a não mais admitir a soberania como obstáculo à sua atuação para evitar ou cessar a violação a esses direitos. Dessa maneira, a responsabilidade do Estado, quando se encontrar incapaz ou indisposto, é transferida para a sociedade internacional.

O Estado deve manter sua governabilidade de modo a garantir a todos o acesso a condições dignas de vida, porque a ineficiência desses fatores pode gerar violações aos direitos humanos, crises humanitárias e guerras civis, o que têm-se verificado com frequência no mundo pós-Guerra Fria. Nesse contexto mundial, a ONU começa a buscar seus objetivos e tenta se adaptar a essa realidade, ocupando-se de assuntos que antes eram de jurisdição exclusiva dos Estados, co-responsabilizando-se a comunidade internacional com os Estados a fim de proteger seus cidadãos, conforme Rodrigues (2000).

Em meio a conflitos existentes na seara interna dos Estados onde ocorrem graves violações dos direitos humanos, a sociedade internacional, mediante a ONU, não pretende ficar paralisada diante da incapacidade das instituições públicas de manter a ordem e evitar que milícias e grupos armados ajam determinando a vida dos nacionais de qualquer país.

Nos casos mais graves, no que se convencionou chamar de “Estados Falidos” (failed States), há colapso dos valores comuns e do estado de direito, resultando em criminalidade generalizada e na utilização do terror como meio de controle sobre a população civil (VIOTTI, 2005, p. 49).

Durante a Guerra Fria, o poder de veto paralisou a ONU na sua incumbência de garantir a paz e a segurança internacionais. No cenário bipolarizado, os membros

permanentes vetaram as propostas de cada um dos lados opostos, segundo sua afirmação, naquele contexto internacional, dificultando a aprovação de medidas coercitivas necessárias para conter os conflitos ao redor do mundo. Segundo Viotti (2005), nesse período o veto foi utilizado 279 vezes, deixando os conflitos ocorrerem naturalmente, sem nenhuma resistência, acarretando em um número aproximado de 20 milhões de mortos.

Para recuperar a inação do Conselho de Segurança, Rodrigues (2000) frisa que a ONU valorizou as operações de paz¹⁷, sobretudo a partir de 1956 com a crise do Canal Suez¹⁸, atuando paralelamente à resolução do conflito nas quais haveria concretamente a sua presença em um país, com as suas tropas multinacionais¹⁹ sendo uma demonstração de como a evolução dos direitos humanos transformou o conceito de soberania. Embora a Carta defenda, em seu art. 2º, a não intervenção nos assuntos internos de outros Estados, a violação dos direitos humanos tornou-se exceção à regra.

1.3 Excepcionando a regra: a justificação da intervenção internacional por motivos de humanidade

Os conflitos se diversificaram, a natureza não é mais a mesma, e a localidade se tornou mais abrangente. Fala-se de novos conflitos internacionais, correspondendo a uma nova estruturação do espaço mundial, em que as tensões mais recorrentes são as intraestatais. As violações de direitos humanos se

¹⁷ As Operações de Paz da ONU surgiram com o propósito de ajudar os Estados subjugados a violações dos direitos humanos, para que a paz fosse garantida. Faz-se necessária a permissão do país em que estejam ocorrendo as violações aos direitos fundamentais do homem para que a operação seja efetivada. Deve haver a aceitação, por parte do Estado que sofrerá a intervenção, da presença de tropas militares capitaneadas pela ONU. Tais tropas precisam atuar de forma imparcial em relação às partes em conflito e terem restrição no uso da força, utilizando-a somente em caso de defesa em situações extremas, para a realização dessa operação. Entende-se aqui, que o consentimento do Estado, constitui uma cedência de poder para o coletivo internacional atuar, que assume a responsabilidade de fazer cessar a(s) violação(ões) que motivou(aram) a intervenção. Sendo que essa manifestação limita a soberania do Estado concedente: demonstra que ele não foi capaz de resolver os problemas nacionais sozinho, torna-se uma atitude superior em relação à conservação de sua soberania.

¹⁸ O Presidente egípcio Abdel Nasser havia fechado o canal de Suez, levando a França, a Inglaterra e Israel a reivindicarem sua abertura atacando o Egito.

¹⁹ A ONU não possui um corpo militar próprio. Depende da colaboração e boa vontade de seus

generalizaram, fomentando o desenvolvimento das normas que deveriam valer para as situações de conflitos.

Assim, o respeito à dignidade do ser humano ganhou grande atenção no Século XX, fazendo com que o Estado criasse instrumentos para que as leis de cunho humanitário fossem executadas, e assim “...afrouxou as amarras do aparentemente indelével conceito de soberania, subtraindo do Estado a disponibilidade normativa e exigindo o imperativo respeito de valores essenciais ao ser humano”, Garcia (2005, p.18).

A evolução da internacionalização da proteção dos direitos humanos, por meio de tratados e organizações internacionais, exerce fortes pressões sobre os Estados para que os efetivem em seus territórios. Como já colocado anteriormente, o Estado que promover violação ou não atuar para fazer cessar a violação dos direitos fundamentais dos indivíduos que estejam em seu território, poderá sofrer uma intervenção por parte do coletivo internacional para interromper tal violação.

O modo de justificação da intervenção mais frequente é o de intervenção internacional por razões de humanidade, apresentada como tal em razão da ajuda a minorias em perigo, tanto nos casos de proteção aos nacionais, como em virtude da defesa dos direitos humanos. Para um entendimento mais aprofundado da justificação da intervenção humanitária, é necessário ater-se ao exame do desenvolvimento histórico-doutrinário desse instituto no Direito Internacional.

De acordo com Chornet (1995), várias teses sustentam que o antecedente do Direito Internacional moderno data do século XVI, com os trabalhos da denominada Escola Espanhola de Direito Internacional e das Gentes²⁰, relacionados ao que se conhece por “polêmica dos justos títulos”. O debate jurídico, político, moral e teológico gira em torno da justificação da conquista das Índias pelos holandeses. Situa-se aí a teoria que atribui tal paternidade a Hugo Grócio, especialmente em seu *De iure belli ac pacis*, de 1625.

O nascimento do Direito Internacional está vinculado à afirmação do princípio de livre comunicação entre os povos. Esse direito tem manifestação primogênita ao

membros em oferecer tropas e equipamentos necessários.

²⁰ São representantes dessa Escola e de sua influência: Francisco de Vitoria, Domingo de Soto, Melchor Cano, Martín de Azpilicueta, Bartolomé de Las Casas, entre outros.

direito essencial de livre comércio, pois não há paz duradoura sem comércio. Nota-se que Kant (1996) possui o mesmo entendimento, ao afirmar que a paz, sem o comércio, não é tal paz; mas uma perpétua hostilidade sob o direito de matar-se mutuamente. A primeira condição do direito de livre comércio é o direito de livre trânsito e isso, no século XVI, significava especialmente a livre circulação pelos mares.

Na análise do alcance dessa reivindicação e das consequências concernentes ao conceito e justificação das intervenções, com base em Chornet (1995), tratar-se-á de algumas referências doutrinárias de grande influência, como Vitoria, Grócio, Wolff, Vattel e Kant.

O núcleo da contribuição de Vitoria é a sua reflexão sobre o *ius communicationis* (direito de comunicação), que está no centro do possível direito de intervenção. Levando-se em consideração os conceitos de comunidades de todos os povos (*totius orbis*) e o direito que lhes é próprio, bem como a disputa pelos “*justos títulos*” como o marco inicial.

As teorias de Vitoria sobre a polêmica da justificação da intervenção e domínio espanhol em terras americanas têm sido objeto de muitas interpretações. De um lado se posicionam aqueles que consideram Vitoria um antecessor na defesa dos direitos humanos. De outra parte, estão aqueles que entendem-no como um teólogo católico, legitimador da dominação imperial, da guerra e conquista espanhola, bem como justificador da participação dos cristãos na guerra (justa)²¹.

Os propósitos que movem Grócio, diferentemente de Vitoria, são os de apoio à liberdade de comércio. Implicam no nascimento do moderno Direito Internacional, com as exigências de expansão econômica das potências europeias (dos mecanismos mercantilistas de livre comércio).

As teses desenvolvidas por esse doutrinador representam mudanças. Apresenta um dos princípios chave do Direito Internacional moderno, o de não intervenção, vinculado ao de soberania estatal. Contesta um dos pilares das relações internacionais de sua época, ou seja, a aceitação do princípio de

²¹ Conforme Doyné Dawson na obra “*As Origens da Guerra no Ocidente: Militarismo e Moralismo no Mundo Antigo*” (1999), guerra justa é aquela guerra legítima, travada em virtude de uma causa justa. Em termos Aristotélicos, a guerra tinha de ser explicada como um ato que surge da própria natureza da comunidade humana.

intervenção como um direito básico, que se traduzia no direito de guerra, para se manter o equilíbrio entre as potências européias. Estabelece ainda um rol de justificações à intervenção e, concretamente, àquelas que se aproximam da denominada *intervenção humanitária*, nos casos de guerra justa, do que denomina “crimes contra Deus”, de oposição às “idéias comuns” (já se referindo à “sociedade humana”), bem como quando havia oposição aos ensinamentos ou às pregações do cristianismo e perante atos de impiedade.

A razão seria o direito que assegura a comunidade humana a atuar contra os tiranos, não podendo tal direito ficar excluído quando a opressão é manifesta. Deve combater as crueldades, que não podem ser aceitas pela sociedade internacional.

Nesse mesmo sentido, segue Wolff que reconhece o princípio de não intervenção como pilar das relações entre Estados e alega que qualquer exceção a este, é mera justificação para o uso da força. Entendia que quem dirige uma nação deve respeitar os direitos das outras nações. A interferência em assuntos internos de outro Estado, independente da forma como o fizesse, implicaria em ferir direitos naturais da nação, agindo em desconsideração à vontade dos demais e aplicando o direito dos mais fortes. Contudo, justifica a intervenção nos casos de propagação da religião e para sustentar o argumento de livre trânsito.

Com Vattel, configura-se um conceito não discriminatório da guerra, tornando-a um instituto do Direito das Gentes cuja legitimidade dependeria de uma legalidade ligada a determinadas formas. Além de entender a comunidade internacional como uma pluralidade de Estados soberanos, autêntica base de uma sociedade de nações, relaciona expressamente o princípio de soberania com seu atributo de independência, extraíndo o princípio de não intervenção como consequência.

Em oposição às justificações da intervenção em terceiros Estados elaboradas por Grócio, Vattel se posiciona como firme defensor da não intervenção. Afirma que nenhuma Nação tem o direito de imiscuir-se no governo de outra, uma vez que a soberania é o direito mais precioso que um país pode possuir. Governar-se a si mesmo é um atributo da independência de cada Estado. Somente poderá um Estado sofrer intervenção por outro se – mediante tratados – lhe tenha dado tal faculdade.

Contudo, apesar das fortes afirmações contra a intervenção, esse doutrinador aceita uma exceção: por questões de humanidade, para preservação de crenças religiosas. O ponto principal é o respeito às crenças e práticas religiosas próprias de um povo cuja violação grave autorizaria a intervenção por parte dos Estados correligionários e também para a defesa dos perseguidos religiosos.

Quanto a Kant, sua contribuição em relação à justificação da intervenção em assuntos da competência ou soberania de terceiros Estados é importante e curiosa. Em seu tratado sobre *A Paz Perpétua*, propõe o princípio de não intervenção como quinta condição prévia para se obter essa paz (1996, p. 09): “*Nenhum Estado deve imiscuir-se na constituição e governo de outro*”. A única exceção admitida pelo autor a tal proibição é

... no caso em que um Estado se divida em duas partes como consequência de divergências internas e cada parte represente um Estado particular com a pretensão de ser o todo; que um terceiro Estado, então, preste ajuda a uma das partes não poderia ser considerado como uma ingerência na constituição de outro Estado (pois só existe anarquia)...(KANT, 1996, p. 09).

No terceiro artigo enumerado por Kant em seu Tratado (1996, p. 27), segundo o qual “*O direito cosmopolita deve limitar-se às condições da hospitalidade universal*”. Significa um “direito de visita”, o direito de um estrangeiro não ser tratado hostilmente por estar em território de outrem, similar ao *ius communicationis* de Vitoria. Seu fundamento é a propriedade comum da terra por parte de todo o gênero humano, que dá lugar ao direito de trânsito e, em consequência, ao de livre comércio, cuja negação seria contrária à lei natural. Entretanto, advertiu quanto à conduta de Estados ocidentais que pretextuavam o direito de livre trânsito e estabelecimento comercial para introduzir tropas estrangeiras em outros países, para com elas oprimir os nativos e incitar os outros Estados a guerras, rebeliões e outros conflitos.

Por fim, como último aspecto das justificações de Kant, tem-se a guerra legitimada contra o “inimigo injusto”, ou seja, aquele Estado que viola os pactos públicos, afetando o interesse de todos os povos cuja liberdade se vê ameaçada. Assim, sentem-se provocados a se unirem contra tal desordem e subtrair o poder de tal país, mas não ao ponto de reparti-lo ou aniquilá-lo.

O paradoxo proposto por Kant nega a qualquer Estado a competência para determinar uma situação passível de intervenção de humanidade, o que justamente é um ponto de muitos questionamentos na atualidade.

Enfocando a prática intervencionista no cenário internacional, pode-se dizer que a origem da intervenção humanitária em seu sentido forte, ou seja, intervenção armada em terceiros Estados está ligada à chamada “questão do Oriente”, que na verdade foi uma sucessão de ações empreendidas por potências europeias contra o Império Otomano com motivo da luta por influência geoestratégica que mantinham Áustria-Hungria, França, Rússia e o Reino Unido. É a partir desse momento histórico que ocorre um notável desenvolvimento no Direito Internacional, em torno da proteção das minorias religiosas, étnicas e, sobretudo, nacionais, desligados do Estado nacional.

De acordo com Corm (1994 apud CHORNET, 1995), nem sempre se mostra o outro lado do problema ou os demais interesses envolvidos. Considerando-se a “questão do Oriente” bem como na guerra dos Balcãs, a atuação intervencionista das potências cristãs ou ocidentais, não é somente em virtude da defesa do direito das minorias, mas também por interesses geopolíticos, paralelos ao desenvolvimento dos Estados europeus. Assim, essas intervenções seriam meios de guerra geopolítica, no lugar de verdadeiros mecanismos de garantia contra a opressão sofrida por esses grupos.

Ainda de acordo com o referido autor, pode-se considerar como o ponto de partida a intervenção coletiva realizada pela França, Inglaterra e Rússia em 1827 a favor da nacionalidade grega. Sucedem os seguintes atos dando continuidade à presente questão: as intervenções das grandes potências a favor da minoria cristã (maronita) no Líbano, e da França pelas minorias cristãs na Síria, ambas em 1860; a intervenção das grandes potências em Creta, em 1866, em favorecimento das minorias cristãs; a da Rússia nos Balcãs, em 1875, em favor da minoria cristã (ortodoxa) na Bósnia-Herzegovina²² (também em favor da nacionalidade búlgara); a intervenção da Áustria, França e Reino Unido, Itália e Rússia, em 1905, nos Balcãs, em prol das minorias cristãs da Macedônia, motivo que invocaram Grécia, Montenegro, Sérvia e Bulgária para intervir coletivamente em 1812. Visto que em

²² Importa lembrar que é essa intervenção que está por detrás do reconhecimento como nações

todas as hipóteses, o foco convergente é a proteção de uma minoria em perigo, mesmo não se tratando de co-nacionais ou correligionários.

Muitos são os casos ao longo da história, nos quais as intervenções foram justificadas por razões de humanidade. Perante elas por incontáveis vezes não houve reação alguma por parte dos demais Estados, ou mesmo da ONU. A prática internacional apresenta inúmeros casos que teriam justificado intervenções humanitárias e diante das quais a única resposta da comunidade internacional, e em particular, da ONU, foi o silêncio e a indiferença. Os interesses nacionais dos Estados que detêm o poder para determinar uma intervenção por razões de humanidade, especialmente os cinco membros permanentes do Conselho de Segurança (CS), na maior parte das situações, prevalece em relação às violações ocorridas nos países que necessitam da ingerência humanitária.

Como exemplo, vale lembrar o achatamento da República Curda por parte do Irã, com o apoio inglês, em 1947 (precedente de outras repressões similares, merecedoras do qualificativo de genocídio, promovidas pelo Iraque, Turquia e pela nova República Islâmica do Irã). Talvez a vasta história de repressão do povo curdo explique a intervenção propiciada pela Resolução 688/1991 do Conselho de Segurança da ONU. A partir daí, abre-se espaço ao que alguns autores consideram como uma “nova aurora” do Direito Internacional²³, da qual seria proveniente uma nova orientação a respeito da intervenção que será tratada a seguir. Para Kouchner (1991, apud CHORNET, 1995, p. 49), “o direito de ingerência, como uma volta da moral imposta pelas inquietações da guerra do Golfo, encontrou sua primeira aplicação oficial com os Curdos do norte do Iraque”.

Nos casos mais recentes de intervenção de assistência humanitária, tem-se falado na existência de um dever de ingerência, que na concepção de Bettati (1996), seria tão somente uma atitude ética correspondente a uma consciência individual ou coletiva de humanismo ativo. Para Chornet (1995), a assistência humanitária é um dever da Comunidade Internacional, sendo que o sujeito competente para a sua realização é a ONU que, por meio do Conselho de Segurança, deve delimitar a

independentes da Grécia, Montenegro, Sérvia e Bulgária, no tratado de Berlim de 1878.

²³ Chornett (1995, p. 49), referindo-se concretamente à prática do Conselho de Segurança nesta matéria, no período de 1990-92 (com relação ao Iraque, Líbia e ex-Iugoslávia), menciona que: “desde 1990 [...] as mudanças gerais havidas na sociedade internacional tem possibilitado a aurora de uma nova política sancionadora por parte do Conselho de Segurança revitalizando os artigos 41 e 42 da

atuação dos Estados membros. Contudo, não entende possível nem legítimo no Direito Internacional o reconhecimento de um direito de ingerência.

Ainda, para Chornet (1995), unicamente faria sentido falar em “dever de ingerência” ou “direito de ingerência” quando utilizado o adjetivo “humanitária” ou “de humanidade”, o que evitaria as implicações colonialistas das expressões “intervenção” ou “ingerência”. Expõe ainda que o direito nos casos de intervenção humanitária, nos termos como se apresenta, pertenceria mais àqueles que levam a cabo a intervenção (dos Estados) do que como o direito dos indivíduos protegidos.

Muito se discutiu pelos organismos internacionais, pelos Estados e pela academia, se estava surgindo um novo direito ou se tratava de uma reatualização de instituições e possibilidades já existentes, perante as razões da mudança na formulação da intervenção humanitária. O *modus operandi* da intervenção humanitária, em um primeiro momento, não apresentou novidades, mas o contexto vivenciado apontou para um novo passo no reconhecimento do lugar primordial do indivíduo e de seus direitos fundamentais no cenário internacional.

A Intervenção por razões de humanidade excepciona regras importantes do Direito Internacional, o princípio de não intervenção e o não uso da força nas relações entre os Estados, e limita substancialmente a soberania daquele que sofre a intervenção. Nesse contexto, para que se alcancem os demais objetivos estabelecidos nesta pesquisa, é preciso aprofundar a análise desse instituto, paradoxal e intrigante, que autoriza o uso da força para garantir a defesa dos direitos fundamentais do homem.

2 RUPTURAS, PERMANÊNCIAS E TRANSITORIEDADES: DO SURGIMENTO AO ENTARDECER DA “NOVA AURORA” DO DIREITO INTERNACIONAL

A conjuntura internacional apresentada no cenário Pós-Guerra Fria, com o rompimento da estrutura bipolar de poder mundial, a mudança de prioridades e ameaças à paz e à segurança internacionais, evidencia um descongelamento nos mecanismos de solução de conflitos internacionais e novas – e renovadas – atuações dos organismos intergovernamentais, especialmente a Organização das Nações Unidas.

É, nesse momento, que (res)surge a intervenção em duas manifestações: a das Nações Unidas em defesa da paz e da segurança internacionais e a intervenção humanitária, que corresponde ao modo mais frequente de justificação da intervenção. Nesse contexto, os vários casos de violação de direitos humanos, passam a receber os olhares e a atuação do coletivo internacional, fomentando inúmeros debates sobre a existência de um direito ou dever de ingerência por razões de humanidade e a soberania estatal.

Em meio às discussões iniciais, e dando fôlego a outras que já se desvelavam, ações e inações das Nações Unidas trouxeram à cena uma série de indagações sobre a intervenção humanitária: o uso da força como meio para alcançar fins de humanidade, os “interesses humanitários”, a seletividade nas ações, quem é a autoridade competente para autorizar a ação.

A “nova aurora” do Direito Internacional, como foi denominada a intervenção humanitária por alguns doutrinadores após a Resolução 688/1991²⁴ do Conselho de Segurança, surge trazendo esperanças e entardece evidenciando a incapacidade e inaptidão do sistema internacional em proteger tempestivamente os direitos

²⁴ O texto da Resolução 688 está disponível no sítio das Nações Unidas: <http://daccessdds.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/597/50/IMG/NR059750.pdf?>

fundamentais de homens, mulheres e crianças que (sobre)vivem em territórios imersos em crises humanitárias.

Neste capítulo, discorrer-se-á sobre as (re)formulações e as perspectivas da intervenção por razões de humanidade trazidas pela referida Resolução, bem como as discussões sobre as hipóteses de manifestação e os requisitos que a legitimam. Ainda, serão analisados três importantes casos vivenciados na Década de 1990 – Somália, Ruanda e Timor Leste – que evidenciaram o descompasso entre teoria e prática na proteção dos direitos humanos.

2.1 A teoria traçando o compasso com a prática: formulações e reformulações do modelo

2.1.1 A Intervenção Humanitária revista: as perspectivas trazidas pela Resolução 688/1991

A doutrina reconhece a importância da Resolução 688/91 do Conselho de Segurança, relativamente à determinação da existência de um direito ou de um dever de ingerência por razões de humanidade, ou, ao menos, de assistência humanitária.

Como visto anteriormente, a origem dessa resolução está vinculada à intervenção das forças da ONU, promovida contra o Iraque. O fracasso das rebeliões consecutivas à Guerra do Golfo, protagonizadas pelas minorias curdas em oposição ao regime de Sadan Hussein, provocou uma repressão que originou uma massiva migração de curdos para a fronteira norte com a Turquia. Centenas de refugiados morriam por dia no início de abril de 1991. Contudo, a presença na zona de forças armadas nacionais – americanas, britânicas, francesas, nomeadamente – permitiu responder às necessidades humanitárias mediante uma distribuição direta de auxílios em virtude da Resolução 688, proposta por França e Bélgica, adotada em 5 de abril de 1991.

É importante repassar, ainda que de forma breve e sintética, alguns aspectos dessa resolução. No seu texto, há a condenação da repressão praticada pelo Iraque, que supõe “ameaçar a paz e a segurança internacionais na região”, e a exigência da contribuição iraquiana para eliminar essa ameaça, na expectativa de se instalar um diálogo para “assegurar o respeito aos direitos humanos e aos direitos políticos de todos os cidadãos iraquianos”. Encerra com a insistência ao Iraque, para que permita o livre acesso das organizações humanitárias e que se inste a todos os membros da Organização a cooperarem no esforço de assistência humanitária, sem especificar de que forma.

Assim, formou-se o entendimento de que o Conselho de Segurança, não tendo excluído uma participação assegurada pelos meios militares presentes na zona e imediatamente disponíveis, estaria consentindo implicitamente com a utilização destes. Nesse contexto, entende Bettati que

se nada, nessa Resolução, exprime de forma explícita o consentimento do Conselho para uma intervenção militar para assegurar esse acesso, os debates que conduziram à sua adoção anunciam nela claramente a preparação, e a não-objeção do Conselho vale, sem dúvida, como consentimento implícito (BETTATI 1996, p. 190).

A Resolução 688/1991 não autoriza o emprego da força com fins humanitários e que, por conseguinte, não se poderia sustentar a intervenção dos aliados no quadro da operação *Provide Comfort*²⁵, que teria sido ilegal. Mas, se a interpretação do texto combina a análise dos termos da resolução com o contexto, os trabalhos preparatórios e a atitude subsequente dos Estados, ela leva a justificar amplamente essa ação, de acordo com Bettati (1996).

Vários teóricos, como Corten e Klein (1992), Dupuy (1991), ou Bermejo (1992), citados por Chornet (1995), entendem que o sentido dessa resolução, diferentemente do que instaura a 678/1990²⁶, que permitiu as operações no Golfo Pérsico contra o Iraque, se limita ao que se pode definir como o começo do trabalho de assistência humanitária. Já nos trabalhos preparatórios fica claro que se exclui a

²⁵ Operação no norte do Iraque, autorizada pela Resolução 688/1991, realizada sob a tutela das Nações Unidas.

²⁶ O texto da Resolução 678 está disponível no sítio das Nações Unidas: <http://daccessdds.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/576/39/IMG/NR057639.pdf?> OpenElement, acesso realizado em 23 de janeiro de 2008.

proposta inicial de empregar uma fórmula similar à da Resolução 678/1990, que autorizava aos Estados membros o emprego de todos os meios necessários (o que supõe o uso da força: e esse é o ponto decisivo) para fazê-la valer e perfazê-la.

Além disso, cabe ressaltar que tais autores qualificam a Resolução 688/1991 como clássica e timorata com base no exame do texto e dos trabalhos preparatórios. Com efeito, segundo o teor da mesma, a razão da existência de uma ameaça à paz e à segurança internacionais não é apenas pela repressão de direitos, mas também pelas violações da fronteira, ocorridas na região, que é o motivo da intervenção do Conselho. Na verdade, a propósito dos direitos humanos, unicamente se expressa a esperança de que se instaure um colóquio que permita assegurar o seu respeito efetivo.

Por tudo isso, pode-se assegurar, segundo Chornet (1995), que, na realidade, essa resolução é a continuação da “preocupação humanitária” que sobrevém a outros acordos da Assembléia Geral. Ao manter-se no plano da assistência humanitária, “insistem”, mas não “exigem” que os Estados membros prestem essa ajuda. Entretanto, frisa que a celeridade e a fidelidade da operação *Provide Comfort*, a fim de destacar que se trata de operações de assistência humanitária, contrasta com algumas dúvidas. Primeiramente, sobre a limitação da atuação posterior dos EUA e das potências aliadas, ao estabelecerem as zonas de exclusão aérea e, sobretudo, com as operações de vigilância e castigo como consequência das violações dessas zonas por parte do Iraque nas últimas semanas da presidência de Bush.

Essas atuações só poderiam invocar, para manterem-se na legalidade, o que supõe o mandato da Resolução 678/1990, ou seja, a violação por parte do Iraque de sua obrigação de acolher o trabalho dos enviados especiais da ONU, encarregados de supervisionar as tarefas de desmantelamento bélico e facilitar a sua missão. De qualquer forma, não parece possível situar essa atuação como execução do mandato contido na Resolução 688/1991.

Assim, quanto ao emprego da força decidido pelo Conselho de Segurança em diversas situações posteriores, resta um problema de qualificação jurídica: trata-se de auxílios armados para garantir a prestação de assistência humanitária ou de operações de polícia internacional por razões de humanidade? A questão permaneceu sem solução, pois mesmo os Estados partes da atuação não

contribuíram para esclarecer o paradoxo que ficou em aberto e terminologicamente obscuro²⁷.

Contudo, a questão mais relevante concernente à Resolução 688/1991, consiste na análise de sua importância, bem como do seu significado para as relações internacionais. Assim, é preciso saber se se deve entendê-la como uma “nova aurora” no papel da Organização das Nações Unidas, ou se esta impõe a aparição de um direito ou de um dever de ingerência, ou se, simplesmente, se trata da aplicação de recursos que não trazem novidades para o sistema das Nações Unidas.

Na concepção de Bettati (1996), o texto da Resolução 688/1991 consagra mais um direito de ingerência pela interpretação que disso se dá, do que pelas suas disposições escritas. Ressalta, ainda, que entendida a ameaça à paz e à segurança internacionais como uma questão que sai do domínio interno de um Estado, o Conselho é competente para agir. Reconhecida a violação aos direitos do homem, em si, como uma ameaça contra a paz, o que legitima a intervenção, é possível uma nova leitura das competências do Conselho para o restabelecimento da paz.

Para Chornet (1995), essa decisão não cria um direito de ingerência, mas reconhece um direito de receber assistência humanitária por parte de populações em perigo. O seu cumprimento seria um dever, uma obrigação da organização que a executa, por meio dos mecanismos previstos no sistema das Nações Unidas e que a leva ao fim com o consentimento do Iraque.

Outra questão importante a se discutir sobre a Resolução 688/91 é que esse precedente, que constituiu a operação internacional qualificada expressamente como assistência humanitária à minoria curda, no norte do Iraque, é de difícil classificação, de forma precisa, no âmbito da pura assistência humanitária.

²⁷ Nesse sentido, alguns esforços teóricos explicam que as mudanças experimentadas pela comunidade internacional, com o fim da guerra fria, se situam ante um modelo de cooperação e institucionalização e atuam em um contexto mundial. Apesar de o dismantelamento dos blocos ter repercutido em uma maior instabilidade, ao mesmo tempo permitiu centrar mais a atenção nos problemas de desigualdade. Assim, a Organização das Nações Unidas toma decididamente a iniciativa dessa nova Comunidade Internacional, e torna real a dimensão institucional. Caso contrário, possivelmente assistir-se-ia à hegemonia de uma grande potência e de seus aliados, que assumiriam o papel de polícia nos conflitos e também de assistente humanitário quase exclusivo, Chornet (1995). Entretanto, deixam de considerar que, apesar da nova conjuntura apresentada nesse contexto, a ONU o CS é representado por países desenvolvidos, com força econômica e militar, que têm “a voz e o veto”.

Mais do que uma catástrofe natural, deparou-se com um problema, sobretudo, político. De acordo com Chornet (1995), as fortes violações aos direitos humanos por parte do Iraque, especialmente em relação à maioria curda, desencadeiam uma situação que é considerada pelos membros do CS como um grave risco à paz internacional. Alargando, assim, as repercussões do conflito, estendendo-as da esfera local ou regional para a internacional, deslocando a competência da seara interna do Estado para a ONU.

Tendo em vista a função básica de resolução de conflitos, as Nações Unidas devem fazer frente para assegurar a manutenção da paz e da segurança internacionais, bem como a assistência humanitária, para garantir a consecução dos meios que ponham a ONU em condições de satisfazer esses objetivos. Para tanto, é preciso não só impulsionar o desenvolvimento das possibilidades institucionais do sistema das Nações Unidas, mas também adotar outras iniciativas.

De acordo com Chornet (1995), nesse intuito, convergiram os esforços do Secretário-Geral Boutros Boutros-Ghali, para introduzir a Alemanha e o Japão nas operações das Nações Unidas, na criação do Fundo Central de Urgência e de uma figura que coordene a Ajuda Urgente, na criação do Departamento para Assuntos Humanitários das Nações Unidas ou a proposta de criação da UNHAT (*United Nations Humanitarian Assistance Team*), equipes de socorro civil e militar que deveriam ser mobilizáveis quando requeridas pelo Secretário Geral.

De qualquer forma, falar de um direito, ou de um dever, de intervenção humanitária, supõe uma tarefa conceitualmente difícil no âmbito do Direito Internacional (tanto por se tratar de uma exceção à regra de proibição do recurso à força, como por se tratar de demonstrar que a regra que proíbe o recurso à força, permite esse tipo de intervenção armada). Além disso, é bastante difícil conciliar a intervenção humanitária com a realidade das relações internacionais – marcadamente de poder – ao se interpretar os critérios ou requisitos que a justificam, especialmente, os “motivos de humanidade”. A intrincada convivência entre “interesse humanitário” e “interesses nacionais” dos Estados que podem decidir por efetivá-las, a seletividade nas ações, o *modus operandi*, desenham um cenário no qual teoria e prática dançam em ritmos diferentes.

2.1.2 Delimitações conceituais: a intervenção humanitária vista por diferentes autores

A intervenção humanitária, desde o seu surgimento, tem como justificção a proteção dos direitos fundamentais do homem, excepcionando, para tanto, valores e princípios muito caro aos Estados. A soberania e o princípio de não intervenção são relativizados, não sendo oponíveis quando há uma violação massiva aos direitos humanos, o que extrapolaria a jurisdição doméstica dos Estados. Além do que, para assegurar esses direitos fundamentais é possível a utilização da força, excepcionando outro princípio fundamental nas relações interestatais, o do não uso da força.

Muitos são os debates sobre a justificção, a atuação militar para garantir os direitos humanos e a competência para autorizar essas ações. A doutrina se mostra dividida em diversos pontos, mas é possível encontrar elementos convergentes em vários conceitos²⁸. Cabe observar que nas diferentes formulações sobre a intervenção humanitária ao longo da história, pode-se encontrar alguns elementos básicos. Dentre eles, encontram-se a apelação à justiça ou à legitimidade da intervenção humanitária, a existência de leis, princípios ou exigências comuns à noção de humanidade (como por exemplo, a dignidade da pessoa humana), cuja violação suspenderia o direito de soberania, e o caráter irrenunciável da defesa dos direitos humanos, como se verá a seguir.

Antes de se partir para as delimitações trazidas por alguns autores de Direito Internacional para a intervenção humanitária, é importante relacioná-la, ainda que de

²⁸ O conceito para a ciência significa organização da realidade, ou seja, possibilita sistematizar a inter-relação entre os fenômenos e a partir disso a teoria pode transcorrer mais fluidamente (Breitbach, 1988). Ao se construir o fenômeno em termos conceituais é possível ao pesquisador adentrar na essência do mesmo e, desse modo, revelando o conhecimento de fato. Não se trata de distanciamento da realidade, pelo contrário “[...] o pensamento que se eleva do imediato ao conceito é um pensamento; para formá-lo é preciso superar o imediato, a aparência [...] o conceito é um produto mais elevado da atividade pensante”, Lefebvre (*apud* BREITACH, 1988, p.22). Trata-se de uma construção, pois. Partindo de uma observação, da tomada de uma fração da realidade como objeto da investigação o pesquisador se presta a inquirir, averiguar, testar hipóteses relacionadas a tal objeto de modo a traçar um percurso que o levará a uma conclusão, uma teorização. Por outro lado, o objetivo da pesquisa em si não é meramente estabelecer um conceito, mas identificar o movimento real desse recorte da realidade que permita apontar suas adjacências.

forma breve, com a assistência humanitária e com o direito de ingerência suscitado para a efetivação desta. Primeiramente, interessa diferenciar a intervenção humanitária das operações de assistência humanitária, tendo em vista serem comumente utilizadas como equivalentes.

A Assistência humanitária nasce com o reconhecimento, pela Assembléia Geral (AG)²⁹ das Nações Unidas, impulsionada por propostas, especialmente da França, da necessidade de estabelecer um mecanismo de reação rápida e efetiva diante de situações de catástrofes que não possam ser remediadas pelo Estado em que acontecem.

As operações de assistência humanitária constituem um exercício de solidariedade e de cooperação internacionais perante situações das quais povos, minorias ou, até, Estados são vítimas: em casos de catástrofes naturais, industriais ou políticas, ou em situações de urgência de ordem similar. Para tanto, não se exigem atuações de força, mas a união de esforços para efetivar rapidamente uma reação às situações descritas³⁰.

Quando não for possível efetivar as medidas necessárias para remediar situações de catástrofe, por motivos outros, como a inviabilização da ajuda humanitária por guerrilhas armadas que atuam na região destinatária, infringindo o direito que aqueles indivíduos têm de receber auxílio, será utilizada a força. Ter-se-á uma intervenção humanitária.

Para tratar do conceito de intervenção humanitária é importante situá-lo em cada momento histórico no qual ele foi utilizado, considerando-se as prioridades temáticas em relação à segurança e as conformações no sistema de segurança internacional.

Uma das mais conhecidas definições é a de Rougier (1910, apud FRANÇA, 2004), que em sua *Theory of Humanitarian Intervention* estabeleceu critérios para uso da força nas intervenções humanitárias, entendendo-as como um direito ao

²⁹ Conforme SEITENFUS (2005c, p. 120), “A Assembléia é órgão central e pleno das Nações Unidas, no qual todos os Estados membros estão representados, com o direito a um voto. Reúne-se de forma regular anualmente, mas pode ser convocada extraordinariamente, pela maioria dos Estados ou pelo CS”.

³⁰ De acordo com CHORNETT (1995, p. 55), “A Assembléia Geral reconhece em primeiro lugar o papel fundamental das Organizações não Governamentais (ONGs) nessas situações, mas não descarta a atuação da própria ONU”.

exercício de controle internacional por parte de um Estado com respeito aos atos de soberania de outros contrários às “leis de humanidade”, no intuito de organizar seu funcionamento. Conforme essa doutrina, cada vez que os direitos humanos de um povo forem ignorados por seus governantes, um ou vários Estados poderiam intervir em nome da Sociedade das Nações³¹, tanto para exigir a anulação dos atos arbitrários do poder público, como para impedir a repetição desses atos no futuro, ou, ainda, para suprir a inércia do governo adaptando medidas urgentes de conservação e substituindo momentaneamente a soberania do Estado controlado pela sua própria.

Outro conceito de grande importância é oferecido por Stowell (1921, apud CHORNET 1995), para quem a intervenção humanitária consiste em uma atuação da força, com o propósito justificado de proteção aos habitantes de outro Estado diante de um tratamento que é tão arbitrário e abusivo que excede os limites do que se presume ser a atuação razoável e justa de uma autoridade a respeito daqueles de quem é soberana.

É importante sublinhar que até a Liga das Nações (1919) e a conclusão do Pacto Briand-Kellog (1928)³² não havia vedação no Direito Internacional em relação ao uso da força como instrumento de política nacional nas relações internacionais. Além disso, naquele momento não se poderia falar em exceção ao princípio de não intervenção, que ainda não era reconhecido. Como se viu no primeiro capítulo, a doutrina há muito discutia sobre a não intervenção nos assuntos internos dos Estados, mas a sua positivação e o seu caráter universal se deu com a redação da Carta de São Francisco, a Carta da ONU, em 1948.

Para Bettati (1996), a intervenção humanitária consiste em solicitar e, sobretudo, em habilitar forças nacionais de Estados que estejam dispostos a utilizarem suas forças armadas em uma ação de assistência direta de proteção das populações civis ou de restabelecimento de um mínimo de segurança necessária à

³¹ A Sociedade das Nações (SDN) ou Liga das Nações, surge em 1919, na Conferência de Paz que marca o final da Primeira Guerra Mundial. Esse arranjo intergovernamental de caráter permanente e alcance geral e universal, baseou-se nos princípios da segurança coletiva e de igualdade jurídica entre os Estados, de acordo com Seitenfus (2005c).

³² Também conhecido como Pacto de Paris ou Tratado de Renúncia à Guerra, que traz a condenação do recurso à guerra para a solução de controvérsias internacionais, renunciando a ela como instrumento de política nacional na relação entre os Estados. Texto integral em Seitenfus (2004b, p. 348-350).

restauração das condições de vida normais. Entende possível a intervenção unilateral por parte de um Estado que age tanto em seu nome, como em nome da sociedade internacional enfraquecida. Salienta, entretanto, que quando as violações que ensejam uma intervenção por razões de humanidade implicarem em uma ameaça à paz e à segurança internacionais, as Nações Unidas devem autorizar a atuação. Os Estados agem por delegação de competência da ONU, como um executor de suas decisões.

Os meios de que a ONU dispõe nem sempre são, portanto, à medida da amplitude da missão humanitária que as circunstâncias exigem, nomeadamente no plano do dispêndio das forças e da determinação da logística. Ela é, pois, forçada a desencarregar-se de tudo, ou de parte de uma operação, em Estados que aceitam oferecer a sua contribuição, em homens, em material e em haveres para uma causa humanitária determinada (BETTATI, 1996, p. 189).

É possível identificar nos direitos fundamentais um forte argumento utilizado para a limitação da soberania e justificação de uma intervenção por parte de terceiros Estados, ou da comunidade internacional. Pode-se perceber que esse pensamento está presente em várias definições. Dentre elas também está o conceito oferecido por Teson (1988, apud CHORNET, 1995), no sentido de que a última justificação dos Estados é a proteção e reforço dos direitos naturais de seus cidadãos. Um governo que incorra em violações substanciais dos direitos humanos falseia o objetivo real, e acaba perdendo sua legitimidade interna, senão a sua legitimidade internacional.

Em virtude da sua supremacia pessoal e territorial, um Estado pode tratar de seus próprios nacionais discricionariamente. Contudo, há um corpo substancial doutrinário e prático, segundo o qual há limites para essa discricionariedade. O poder de polícia do Estado não pode ser usado para violar direitos fundamentais dos seus cidadãos, mas deve garanti-los. Logo, quando um Estado incorre na prática de crueldades e perseguições contra os seus próprios nacionais ao ponto de negar seus direitos fundamentais, defrontando-se com a consciência da humanidade, é juridicamente permissível uma intervenção por interesses humanitários.

Realizado o exame conceitual, é necessário refletir sobre quais são as situações de crise humanitárias que devem ser enfrentadas com o uso da força e quais são os critérios propostos pela doutrina para a efetivação de uma intervenção

humanitária.

2.2 A doutrina legitimando a prática: discussão das hipóteses de manifestação e requisitos necessários à intervenção humanitária

2.2.1 Hipóteses de manifestação e objeções concretadas à intervenção por razões de humanidade

Uma vez explicitado o conceito de intervenção humanitária é possível realizar uma análise das hipóteses em que é cabível tal ação. Diversas são as propostas doutrinárias sobre as formas de manifestação da intervenção por razões de humanidade.

Em princípio, será analisada a tipologia oferecida por Stowell (1932, apud CHORNET, 1995). Inclui basicamente cinco tipos de manifestações: 1) a perseguição; 2) a opressão (do direito de minorias); 3) os métodos bárbaros de guerra; 4) a injustiça e 5) os direitos dos indivíduos.

A perseguição, nesse caso, deve supor uma conduta desumana por parte do governo que a leva a cabo. O autor se refere, nesses casos, sobretudo, às hipóteses de intolerância religiosa.

A opressão é definida como a negativa, de forma ilegítima, de conceder a um povo um grau razoável de autonomia, sob o controle de um Estado soberano, ou seja, é negar o direito de falar a sua língua, de professar a sua religião e manter as instituições características de sua raça, de sua origem.

Quanto aos métodos bárbaros de guerra, o autor admite que boa parte das intervenções humanitárias alegadas por esse motivo, na realidade, se justificam por outros. Pode-se utilizar como exemplo a intervenção da Rússia contra a Turquia em 1877, alegando expressamente o objetivo de pôr fim às crueldades aos cristãos da Turquia (porém não havia conflito bélico, era um problema interno: violação dos direitos humanos, perseguição, opressão, etc).

Já a injustiça, é considerada como a privação ilegítima dos bens ou a

restrição da liberdade pessoal realizada sem justificação jurídica. Se as autoridades persistem na aplicação das leis com injustiça ou crueldade excessivas, o abuso deve ser intolerável e conflitante com a opinião dos Estados civilizados, podendo resultar, assim, em uma intervenção baseada na injustiça. Contudo, deve tratar-se de abusos intoleráveis ou crimes extraordinários.

Relativamente aos direitos dos indivíduos, o autor inclui o conceito de proteção aos próprios nacionais (quando não são respeitados os seus direitos em Estado estrangeiro, é cabível a intervenção do seu governo para assegurar a sua proteção) e de proteção a nacionais em terceiro Estado.

Porém, as manifestações de intervenção humanitária mais comuns, na doutrina e na prática internacional, como se verá nas experiências adiante demonstradas, apresentam-se em quatro tipos de casos: 1) na defesa dos direitos humanos violados massivamente em um terceiro Estado; 2) na proteção de minorias religiosas ou minorias nacionais que são perseguidas ou se encontram ameaçadas por outro Estado; 3) na proteção dos próprios nacionais ameaçados em um terceiro Estado; e 4) na assistência humanitária aos povos que lutam por sua autodeterminação.

Todavia, essa não é uma tipologia inequívoca. Suscita, inclusive, várias críticas, como em relação ao caráter confuso da intervenção em defesa dos nacionais (Doutrina Monroe e resposta sul-americana), a visão européia (ou quando menos ocidental) dos interesses humanitários, as dificuldades provenientes da identificação e limitação da proteção concernente às minorias religiosas e nacionais, além dos problemas que surgem da hipótese, aparentemente mais clara, a proteção dos direitos humanos.

Várias críticas foram, e continuam sendo, construídas sobre o conceito de intervenção humanitária. Do ponto de vista conceitual, a primeira delas é direcionada ao fato de que tal intervenção por possuir o qualificativo de humanitária, não deixa de caracterizar uma intervenção. Afinal, ainda que limitada no tempo e no espaço, toda a intervenção humanitária implica em uma violação da independência política e da integridade territorial de um Estado, mesmo que exercida com o consentimento deste.

Entretanto, inclusive, doutrinadores contrários à intervenção aceitam a

possibilidade de excepcionar-se o princípio de não intervenção, sendo-lhe, nesses casos, impresso um caráter de licitude. Mas existem objeções tão fortes que alcançam até mesmo as intervenções por razões de humanidade. Tais argumentos são encontrados em teóricos como Kant (1996), que considera o pretendido direito de intervenção uma forma de ocultar, sob considerações sutis, verdadeiros atentados cometidos pelos Estados poderosos contra os Estados débeis. Considera a intervenção uma oposição ao direito de não sofrer ingerência de outros Estados nos assuntos de competência interna. Assim, pode haver direito de intervenção? Pode haver direito em oposição ao Direito?

Uma das críticas mais veementes à intervenção humanitária é a sua utilização para justificar os interesses das grandes potências. Nesse sentido, vale discutir, mesmo que brevemente, a análise de Ivanian e Trofimenko (1981, p. 30) sobre a justificação das investidas militares dos EUA em 1916, com fins expansionistas, no governo de Wilson que, em manifesta demagogia, considerou possível afirmar que “a única justificação da América para recorrer à força física é que o faz em nome dos interesses da Humanidade”. Entretanto, nesse período, o Governo Wilson enviou por várias vezes os seus fuzileiros navais para reprimirem os movimentos de independência de diferentes países latino-americanos.

Boa parte das críticas se apóiam na versão particular da intervenção humanitária norte americana, oferecida por um de seus setores doutrinários (Woolsey, Moore, Stowell, etc), que parece inspirar-se nas conhecidas afirmações do Presidente Roosevelt, em 1904, encontradas em Chornet (1995, p. 82), para o qual “a incapacidade que tem como resultado o debilitamento geral dos laços da sociedade civilizada, poderá ao final das contas fazer necessária a intervenção de nação civilizada, e os Estados Unidos não poderão ignorar os seus deveres no hemisfério ocidental”.

A doutrina, conforme Stowell (1932, apud CHORNET, 1995), se refere aos abusos que constituem violações da moral internacional, ou sobrepassam os limites da razão e da justiça, e reconhece que a prática internacional não admite como suficiente o motivo genérico de conduta desumana e tenta concretizar uma espécie de catálogo.

Por fim, pode-se dizer que as objeções fundamentais são ordens distintas, mas igualmente derivadas de sua ambiguidade e indefinição: a) as críticas nascidas

do relativismo ético e cultural e a dificuldade de um acordo a respeito da justificação³³; b) as dificuldades conceituais, de titulariedade (quem é competente para decidir efetivar uma intervenção por razões de humanidade) e limites (do início e do final da ação, para que as atuações de força não causem danos ainda maiores àqueles a quem vêm em auxílio); c) a seletividade (o peso dos interesses nacionais na tomada de decisões daqueles que tem o poder para a ação ou a inércia). É o clássico argumento que desqualifica a intervenção como um pretexto político para o uso da força, reservada às grandes potências.

2.2.2 Requisitos necessários para a efetivação de uma Intervenção Humanitária

Em qualquer das hipóteses de conceituação apresentadas, é possível encontrarem-se os requisitos da intervenção humanitária que são de ordem material (interesse humanitário, concretado nos graves perigos provenientes da afronta aos direitos fundamentais) e de ordem formal (caráter subsidiário/limitação estrita da ação).

Parte da doutrina traz como requisitos para a justificação de uma intervenção humanitária aqueles enumerados por Bermejo (1993): 1) a existência de uma violação grave dos direitos humanos fundamentais; 2) situação de urgência e necessidade de atuar; 3) esgotamento de outros meios de proteção sem que tenha conseguido salvaguardar esses direitos humanos; 4) proporcionalidade entre o uso da força e os objetivos perseguidos; 5) caráter limitado da operação no tempo e no espaço; e 6) comunicação imediata da intervenção ao Conselho de Segurança e, se for o caso, ao organismo regional pertinente.

Dentre os requisitos expostos, importa para o presente estudo dispensar maior atenção aos que se referem aos sujeitos da intervenção, aos direcionados a assegurar o “propósito humanitário” e aos que determinam a adequação da força e a situação de urgência.

Relativamente aos sujeitos ativos da intervenção está vinculada à questão da

³³ Esse tipo de críticas se acentua em um mundo caracterizado pela multiplicação das identidades culturais diversas e a reivindicação dessas diferenças e, portanto, pelo relativismo cultural. Se ele ocorre no âmbito interno, não poderia deixar de manifestar-se no internacional.

competência da prerrogativa ou do direito que corresponderia a qualquer Estado soberano. Esse é um dos pontos mais fortes de oposição da intervenção humanitária, pelos países não desenvolvidos e por parte da doutrina.

A competência para intervir por razões de humanidade é, primordialmente, atribuída à Organização das Nações Unidas, não mais sendo legítima a exceção à proibição de intervenção de qualquer Estado. Entende-se que o sistema da ONU e, em particular, no que concerne ao uso da força, imporia o desaparecimento da intervenção unilateral. Na medida em que não se considera lícito o uso da força nas relações internacionais, por parte de nenhum Estado (salvo em caso de legítima defesa), tal prerrogativa é reservada à ação coletiva sob o controle da própria Organização, de acordo com o previsto nos art. 2.3, 2.4, 42, 51 e 53 da Carta da ONU³⁴.

O sistema das Nações Unidas em relação ao uso da força seria composto de três elementos: 1) proibição genérica da ameaça ou uso da força como meio lícito de ação nas relações internacionais; 2) controle e monopólio institucionalizado do uso da força para garantir a segurança coletiva; e 3) reconhecimento específico de algumas exceções.

Assim, verifica-se que a Carta da ONU supõe o monopólio do uso lícito da força nas mãos da ação coletiva, sob o controle do Conselho de Segurança (excepcionando a legítima defesa individual ou coletiva)³⁵. Logo, procede-se à preferência pelo sujeito coletivo da intervenção humanitária, em detrimento da

³⁴ Seitenfus (2004b, p. 81-91 passim), Carta da ONU, Artigo 2. "(...) 3. Todos os membros deverão resolver suas controvérsias internacionais por meios pacíficos, de modo que não sejam ameaçadas a paz, a segurança e a justiça internacionais. 4. 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 ação incompatível com os Propósitos das Nações Unidas"; Artigo 42. "No caso de o Conselho de Segurança considerar que as medidas previstas no art. 41 seriam ou demonstram que são inadequadas, poderá levar a efeito, por meio de forças aéreas, navais ou terrestres, a ação que julgar necessária para manter ou restabelecer a paz e a segurança internacionais..."; Artigo 51. "Nada na presente Carta prejudicará o direito inerente da legítima defesa individual ou coletiva, no caso de ocorrer um ataque armado contra um Membro das Nações Unidas, até que o Conselho de Segurança tenha tomado as medidas necessárias para a manutenção da paz e da segurança internacionais. As medidas tomadas serão comunicadas imediatamente ao Conselho de Segurança..."; Artigo 53. "1. O Conselho de Segurança utilizará, quando for o caso, tais acordos e entidades regionais para uma ação coercitiva sob a sua própria autoridade. Nenhuma ação coercitiva será, no entanto, levada a efeito de conformidade com acordos ou entidades regionais sem autorização do Conselho de Segurança...".

³⁵ Dentre as exceções trazidas pela Carta das Nações Unidas, não estão os casos de violação aos direitos humanos (que autorizariam uma intervenção humanitária). Em França (2004), encontra-se uma interessante abordagem sobre a legitimação da intervenção humanitária com a possível criação

presumida competência de cada Estado, ao menos daquela derivada das deficiências do mencionado sistema das Nações Unidas. Como já mencionado anteriormente, em casos de inércia do sistema internacional “enfraquecido”, de acordo com Bettati (1996), o Estado age em seu nome e em nome da sociedade internacional.

Apesar de ser manifesta a superioridade do argumento que reclama a intervenção coletiva (de forma especial a do Conselho de Segurança da ONU), Seitenfus (1996, p. 32), frisa que “a negativa da organização internacional em intervir, não impede que países tomem medidas unilaterais, obviamente quando dispõe de poder para impô-las”.

Contudo, do ponto de vista doutrinário, várias são as oposições à intervenção unilateral. Tal intervenção pode ser considerada perigosa, sobretudo porque na prática, semelhante princípio levaria a conceder às grandes potências uma espécie de aval para intervir nos pequenos Estados. Em outras palavras, aquelas seriam as únicas em condições para pressionar os outros Estados para que lhes acompanhem, ao menos simbolicamente, a fim de salvar a aparência de coletividade na intervenção. Nesse entendimento, as intervenções humanitárias são tidas como um disfarce para as investidas unilaterais de Estados fortes que exercem poder e influência sobre os outros, impulsionando-os a tomarem decisões que por si só não tomariam.

Nesse sentido, de acordo com Seitenfus (2005c), o Conselho de Segurança decide conforme o grau de interesse que seus membros permanentes tiverem no caso analisado. Entende, ainda, que a regra de unanimidade que resulta no poder de veto, por vezes, levará à paralisia em casos nos quais o coletivo poderia efetivamente intervir.

Cabe, ainda, analisar a denominada “lógica da situação”, entendida por Chornet (1995) como a aplicação de contramedidas pelo Estado que tiver seu direito violado pelo descumprimento de uma obrigação internacional por parte de outro, ressalvadas as regras de Direito Internacional relativas às sanções armadas. O referido Estado poderá adotá-la, especialmente se falhar o sistema de segurança coletiva das Nações Unidas.

Já os sujeitos passivos da intervenção são justamente aqueles Estados que produzem uma violação a uma obrigação *erga omnes*, a uma obrigação internacional. Por exemplo, quando um Estado atua de maneira que constitua uma ameaça à paz. Dessa forma, o país faltoso é passível de sofrer uma intervenção.

É evidente, pela experiência histórica, que a possibilidade de ser agente ativo ou passivo de uma intervenção, será definida pela força da qual dispõe. Segundo Seitenfus (2005c), vê-se a efetiva ingerência do forte sobre o fraco, tanto pela falta de critérios, como pela flexibilidade de interpretações, o que fomenta os desejos de codificação, a fim de se resguardar os interesses dos mais fracos.

Com relação ao “propósito humanitário”, a questão fundamental (em particular no que concerne às intervenções armadas por razões de humanidade) é justificar que se persegue realmente um objetivo humanitário. Além do que, o problema é formular paradigmas que sirvam para identificar na intervenção tal objetivo. Assim, assinalou Teson (1988 apud CHORNET, 1995), ao passo que enumerou três critérios que traçariam o contraste.

O primeiro analisa a ação militar do interventor, com a qual deverá buscar a suspensão da violação aos direitos humanos por parte do governo em questão. Inclui-se, nesse caso, a própria derrocada dos governos ditatoriais quando necessário for.

O segundo pretende direcionar os objetivos colaterais, não humanitários (como o desejo ou a preocupação pela segurança das fronteiras e a fortaleza das alianças), que não devem reduzir nem prejudicar o objetivo fundamental da intervenção, ou seja, a defesa dos direitos humanos.

O terceiro enfoca os meios utilizados, que devem sempre inspirar-se nos direitos humanos. Os meios devem ser compatíveis com os fins da ação. Assim, esse requisito é violado quando a organização ou o Estado que intervém atua de forma tal que, ao longo da intervenção, afete tais direitos, por exemplo, de um terceiro Estado.

Para interpretar o termo “interesse humanitário” torna-se mais fácil quando se toma por base os direitos fundamentais. Entende, inclusive, que é essa a tendência que vem se firmando. Entretanto, não basta alegar que se trata de direitos cuja violação constitui uma afronta ao “sentido de humanidade”. Dessa forma, talvez

possa admitir-se que o interesse humanitário existe quando se violam gravemente direitos básicos, como a vida (que incluiria a integridade física e, portanto, a proibição das mutilações e torturas).

Outra questão de grande importância é concernente ao limite da justificação da intervenção humanitária: ao se admitir que a violação grave de direitos fundamentais básicos constitua uma infração relevante de um dos objetivos primordiais da ONU, admite-se esse como motivo suficiente para justificar o uso da força? Dessa maneira não se coloca em perigo o objetivo fundamental da Organização, que seria manter a paz e a segurança? Apresenta-se, então, um paradoxo entre proteção dos direitos humanos, uso da força contra um terceiro Estado e manutenção da paz e da segurança.

Assim, o problema concerne à hierarquia de objetivos. Para um setor doutrinário, que segue sendo o dominante, de acordo com Chornet (1995), manter a paz e a segurança internacionais continua sendo o objeto essencial, ao qual se devem subordinar todos os outros. Entretanto, há uma crescente importância direcionada à garantia dos direitos humanos.

Nesse contexto, na medida em que se entende a Organização das Nações Unidas como legítimo representante da Comunidade Internacional, um argumento se apresenta com maior força: se é a própria Organização que leva a cabo o uso da força em defesa ou garantia dos direitos humanos, certamente, com sua atuação, são menores os riscos de se colocar em perigo a paz e a segurança internacionais, do que no caso de uma intervenção unilateral por parte de qualquer Estado.

A proibição à ameaça ou ao uso da força, bem como a respeito da manutenção da paz e da segurança, apresenta-se sob um princípio de caráter absoluto, *jus cogens*, que tem sido relativizado pela própria prática internacional, pelo jogo de outros princípios e objetivos, especialmente pelo reconhecimento do direito de livre determinação dos povos. Ainda, considera difícil separar a paz e segurança internacionais do respeito aos direitos humanos. Assim, o CS, considerando uma violação grave aos direitos humanos como uma ameaça à paz e à segurança internacionais, tem o poder de decidir por uma intervenção.

Como exemplo, vale citar a exposição de Gross (1961), sobre a questão do conflito racial da União Sul-Africana, que estava submetida às Nações Unidas desde

1952, que produzia tensões internacionais cada dia mais explosivas. Dessa forma, a ONU registrou a sua convicção de que a política do *apartheid* constituía uma grave ameaça às relações pacíficas entre os grupos étnicos de todo o mundo.

De outro lado estão os opositores à inversão na hierarquia dos objetivos, que resumindo os riscos ou consequências, afirmam que, primeiramente, a admissão do uso da força por motivos humanitários suporia um aprofundamento da desigualdade real dos Estados; na realidade das coisas, só os Estados mais fortes poderiam prevalecer-se desse direito diante dos Estados mais débeis. A segunda consideração seria de que o risco de escalada no conflito, que pode comportar a intervenção de terceiro Estado, desaconselha admitir a licitude das ações de força por causa de humanidade. A paz e a segurança internacionais são hoje valores de importância primordial, porém de caráter frágil, e sua manutenção deve primar sobre qualquer outra consideração.

Quanto à adequação do recurso da força à defesa ou à garantia dos direitos humanos, certamente existem argumentos para justificá-lo, contanto que não violem ou suponham uma mudança no território ou na independência política do Estado afetado. Assim afirma Riesman (1973 apud CHORNET, 1995), completando ainda que enquanto seja dirigida a violações graves dos direitos humanos e se realize de acordo com a regulação geral do uso da força (economia, duração adequada, proporcionalidade, cumprimento da legalidade em seu objetivo, etc), representa um cumprimento do Direito Internacional.

Além do que, não há o que se falar em oposição à Carta da ONU. A proibição indicada no artigo 2.4., refere-se ao uso da força com fins ilegais especificados. Logo, ao se partir de uma interpretação segundo a qual a proteção aos direitos humanos está fora do alcance de aplicação do artigo 2.7. da Carta, não se considera violação ao princípio de não intervenção, quando se alega a defesa dos direitos humanos como a justificação da intervenção.

Entretanto, a Corte Internacional de Justiça não é unânime nessa questão. Prevalcem os entendimentos mais restritivos, no sentido de que a Corte julga o direito e que deve considerar os princípios morais na medida em que lhes seja dado uma forma jurídica suficiente. Tal direito ou interesse deve estar atribuído àquele que o alega por meio de um texto, instrumento ou norma jurídica.

A fonte que impõe aos Estados o respeito a certos direitos e que poderia justificar a intervenção por razões de humanidade, é justamente um princípio geral do Direito, ditado pelo artigo 38³⁶ da Corte Internacional de Justiça (CIJ). Trata-se, especificamente, daquele que proclama os valores humanos como vetor e ponto de convergência de toda a norma jurídica, o que em última instância representa a idéia de que os direitos mínimos da pessoa humana constituem uma das limitações fundamentais da soberania estatal. Dessa forma, Chornet (1995) entende que a proteção aos direitos fundamentais do homem não é um fim incompatível com o das Nações Unidas, mas ao contrário, é um de seus principais objetivos.

Por fim, a análise da situação e da necessidade de urgência na intervenção, traz à arena a discussão sobre a legitimidade para atuar em crises humanitária. Para Bettati (1996), esse é o cerne de todo o processo de mutação da ordem internacional a que se assiste, é uma etapa suplementar na legitimação da intervenção humanitária, pois a urgência justifica tanto a ação coletiva da organização universal, da Organização das Nações Unidas, como a de Estados membros que a substituem na tarefa de proteção e de auxílio humanitários.

2.3 A prática em descompasso com a teoria: inadequações do modelo

A possibilidade de atuação coercitiva, unilateral ou coletiva, viabilizada pelo instituto da intervenção humanitária, a fim de proteger pessoas em risco dentro de um determinado território, trouxe à cena internacional desastrosas demonstrações práticas e fortes debates teóricos. O que se vislumbrou de fato, na década de 90, foi a condução inadequada, insegura e a ação ou omissão, marcadamente pautada nos interesses nacionais dos Estados que detém o poder decisório nessas questões.

Com final da Guerra Fria, muitas expectativas e exigências foram depositadas na Organização das Nações Unidas que, apesar de algumas importantes atuações, apresentou fracassos que demonstraram as suas limitações materiais e culturais. O

³⁶ Em Seitenfus (2004b, p. 109), está expresso o artigo 38, da CIJ, que prevê entre as fontes do Direito Internacional: "A Corte, cuja função é decidir de acordo com o direito internacional as controvérsias que lhe forem submetidas, aplicará: c) os princípios gerais do direito, reconhecidos pelas nações civilizadas...".

mundo presenciou o desastre da intervenção coletiva na Somália em 1993, a resposta insuficiente e tardia ao genocídio no Ruanda em 1994, a reedição do drama ruandês no Timor Leste, a intervenção da OTAN, sem a aprovação do Conselho de Segurança, no Kosovo em 1999.

Cada um destes grandes casos gerou enorme controvérsia internacional, mas normalmente demasiado tarde para ser útil, e nunca o suficiente para resolver definitivamente as questões de princípio, incluindo o papel e a responsabilidade das Nações Unidas e a natureza e limites da soberania dos países (EVANS, 2002)³⁷.

Demonstradas as questões teóricas referentes à Intervenção Humanitária, abordar-se-ão três casos emblemáticos que acirraram as discussões sobre se há um direito ou um dever de intervenção por razões de humanidade, qual o momento para exercê-lo e quem é a autoridade competente para determinar a sua efetivação.

2.3.1 Somália: sucessão de insucessos

A Somália se situa na África Oriental e se caracteriza por grande crescimento demográfico e baixas taxas de renda. População miserável, que além de sofrer com as profundas marcas deixadas pelo processo de colonização, vivenciou um conflito interno de extraordinária violência, em meio a uma anarquia.

Em 21 de janeiro de 1991, esse Estado afundou-se com a queda do Presidente Siad Barré. O povo foi submetido à luta dos clãs, do general Mohamed Farad Aidid e do Presidente Interino Ali Mahdi e das suas milícias, às quais se junta uma multidão de outras aliadas das duas principais. Outro elemento de complexidade, a província do Norte, Somalilândia, proclamou a sua independência em maio de 1991. A crise política veio acompanhada por uma grave crise econômica, que fez a população faminta e aterrorizada, demandando uma importante mobilização da ajuda humanitária internacional.

³⁷ Afirmação de Gerath Evans disponível em artigo publicado no sítio da OTAN:

Como se pode verificar em Bettati (1996), os sobreviventes eram, sobretudo, aqueles que possuíam uma arma. Todos os outros morriam de fome. Os auxílios estavam à mercê das facções bem como dos tumultos suscitados pelos miseráveis – em número superior às porções alimentares individuais distribuídas.

Além disso, os mantimentos entregues pela Comissão Internacional da Cruz Vermelha (CICV) eram repartidos entre os chefes de grupos, com o que menos da metade chegavam aos aldeãos. Dois terços do envio inicial evaporaram-se durante o trajeto. Vinte caminhões da Cruz Vermelha foram desviados.

Ainda, segundo Bettati (1996), em 1992, quinhentas crianças morriam por dia em consequência das restrições provocadas pelas milícias, que se dedicavam a combates de rara violência. A mais poderosa era comandada pelo general Mohamed Aidid, a qual recusava firmemente o envio de toda e qualquer força estrangeira. Bandos armados apossaram-se dos centros de encaminhamento e distribuição e pilharam os fornecimentos dos navios ancorados bem como nos aeroportos.

Defrontando-se com a situação descrita, o Conselho de Segurança iniciou as suas decisões a respeito da Somália, a partir da Resolução 733, de 23 de janeiro de 1992, e da Resolução 746, de 17 de março de 1992³⁸, que conduziram à intervenção militar de tropas dos Estados Unidos (seguidas, posteriormente, de outras “aliadas”), sob iniciativa das Nações Unidas. Tal atitude tomada partindo do requerimento do próprio país.

De acordo com Chornet (1995), é possível situar as medidas contidas nessas Resoluções no âmbito da “assistência humanitária”, do que não da ingerência. De fato, tratava-se somente de embargo de armas e assistência humanitária, além da solicitação dirigida às facções armadas conflitantes para que detivessem as hostilidades e permitissem a distribuição da mencionada ajuda e o pedido dirigido a todos os Estados membros para que cooperassem com essa difícil tarefa.

Em 24 de abril de 1992, adota-se a Resolução 751³⁹ que estabelece a primeira Operação das Nações Unidas na Somália, denominada de ONUSOM I.

<http://www.nato.int/docu/review/2002/issue4/portuguese/analysis.html>

³⁸ Ambas as Resoluções podem ser encontradas no sítio das Nações Unidas: <http://www.un.org/spanish/docs/sc92/scres92.htm>, acesso realizado em 21 de maio de 2008.

³⁹ A Resolução pode ser encontrada no sítio das Nações Unidas: <http://www.un.org/spanish/docs/sc92/scres92.htm>, acesso realizado em 21 de maio de 2008.

Essa operação previa o envio de somente cinquenta observadores da ONU, e tratava, sobretudo, de arquitetar um plano de ação para efetivar a prestação de assistência humanitária de urgência.

Somente após a manifestação do então Secretário-Geral Boutros Boutros-Ghali, em 22 de julho de 1992, quando as resoluções recebem outra intensidade, decidiu-se por uma intervenção, conforme Chornet (1995). Entendeu-se a necessidade do alargamento da ação da ONU, com a finalidade de estabelecer um efetivo cessar-fogo, assegurar o acesso às populações afetadas, para uma prestação eficaz da assistência humanitária, bem como pelo processo de reconciliação nacional.

Nesse momento, a situação em matéria de alimentos era crítica, bem como quanto à saúde. Havia mais de um milhão de crianças em perigo, em virtude da desnutrição. Além disso, apesar do embargo, o fluxo de armamentos continuava. Assim, entendeu-se que as Nações Unidas tinham o dever de promover a intervenção na Somália, para o que se considerou conveniente o desdobramento de uma força de segurança no país, a qual já estava prevista nos parágrafos 4^o e 5^o, da Resolução 751/1992.

Dessa forma, adotou-se a Resolução 775⁴⁰, em 28 de agosto de 1992, a qual, ante o caráter peculiar da situação imperante na Somália (sem autoridade que pusesse fim ao caos da guerra civil e à anarquia que impediam o acesso da ajuda humanitária), acolhe o apoio logístico e material de vários Estados (de forma especial dos Estados Unidos), autoriza o aumento dos seus efeitos e, pelo seu desenvolvimento subsequente, permite a intensificação da operação aérea de socorro.

Contudo, o ápice da intervenção das Nações Unidas foi definido em 3 de dezembro de 1992, com a adoção da Resolução 794⁴¹, que deixa clara a exigência da intervenção armada como único meio de obtenção do objetivo essencial, ou seja, a distribuição de alimentos e ajuda médica. A partir daí, o Conselho de Segurança autorizou o Secretário-Geral e os Estados membros que cooperam na ação, a

⁴⁰ A Resolução pode ser encontrada no sítio das Nações Unidas: <http://www.un.org/spanish/docs/sc92/scres92.htm> , acesso realizado em 22 de maio de 2008.

⁴¹ A Resolução pode ser encontrada no sítio das Nações Unidas: <http://www.un.org/spanish/docs/sc92/scres92.htm> , acesso realizado em 22 de maio de 2008.

empregarem todos os meios necessários para instaurar o mais depressa possível as condições de segurança para as operações de auxílio humanitário. Requereu também aos Estados membros que estivessem em condição de fornecer forças militares e contribuir em gênero ou em produtos agrícolas.

Desde o princípio, entretanto, houve a busca da limitação de tal atuação. Nesse sentido, pode-se encontrar a finalidade da atuação sublinhada pelo representante do Equador no CS, em Bettati (1996, p. 195), na qual afirma que “ela terá um objetivo limitado e bem definido, a saber, facilitar a instauração de um clima seguro que permita o desenrolar das operações de assistência humanitária na Somália”.

Entretanto, a operação *Restore Hope* (Restaurar a Esperança), como foi chamada a atuação realizada em dezembro na Somália, foi um fracasso completo. Os Estados Unidos chegaram a ter 28.150 soldados no país. A ocupação durou 15 meses e resultou em 221 baixas norte-americanas (44 mortos e 177 feridos). Silva (1994) frisa que em 3 de outubro de 1993, um destacamento do Exército dos Estados Unidos, que tentava prender o líder guerrilheiro Mohamed Farad Aidid, sofreu uma das mais humilhantes derrotas da história militar do país.

Os primeiros desdobramentos da ONUSOM I não foram satisfatórios, como foi reconhecido na Resolução 794/1992. Em consonância com Bettati (1996), as medidas aplicadas, naquelas circunstâncias não eram a fórmula ideal para fazer frente à tragédia da Somália. A missão humanitária conduz inevitavelmente à ação de força. A operação *Restore Hope* se desdobrou paralelamente ao mandato da força das Nações Unidas, que o Conselho de Segurança decide na sua Resolução 814⁴², no dia 26 de março de 1993, a qual criou a ONUSOM II.

Nesse contexto, a novidade que se apresenta é a primeira atuação na manutenção da paz autorizada a recorrer à força, em virtude do Capítulo VII da Carta das Nações Unidas. Trata-se, portanto, da primeira operação de imposição de paz.

No caso da Somália, para Chornet (1995), parece difícil justificar que se trate de uma ameaça à paz e à segurança internacionais, como consta na Resolução

⁴² A Resolução pode ser encontrada no sítio das Nações Unidas: <http://www.un.org/spanish/docs/sc93/scres93.htm>, acesso realizado em 24 de maio de 2008.

794. Entende que a única razão a justificar o emprego dessa fórmula é que, desse modo, podem-se pôr em marcha as operações contempladas no Capítulo VII da Carta das Nações Unidas. Além disso, levando-se em conta as condições geoestratégicas, a intervenção armada resultava viável, diminuindo o risco de internacionalização do conflito.

2.3.2 Ruanda: tragédia humanitária e inércia da Comunidade Internacional

O caso do Ruanda pode ser considerado um arquétipo que justifica a intervenção por razões de humanidade, no qual parece possível fazer uma distinção clara entre assistência e intervenção humanitária. Além disso, cabe examinar se concorrem as hipóteses que permitem falar dessa última, sobretudo, com a intervenção da França, denominada *Turquoise* (Operação Turquesa).

A violência experimentada por Ruanda, de acordo com Bettati (1996), gerou não só mortos e feridos graves, mas também o desespero de um milhão e meio de pessoas deslocadas no seu próprio país, às quais se juntam os quase quatrocentos mil refugiados que emigraram para os países vizinhos. No total, um quarto da população de Ruanda necessitava de uma ajuda humanitária de urgência. As pessoas deslocadas se encontram, entre maio e julho de 1994, na parte Oriental, que era uma zona mal controlada pelas forças governamentais.

O acesso a essas populações era muito difícil, o que explica que as organizações humanitárias, não só o CICV, somente conseguiam enviar auxílios esporádicos, sem estarem em condições de montar verdadeiros programas de ajuda. Em 6 de abril, outrossim, todas elas deixam Ruanda precipitadamente, com exceção do CICV. Dentre as razões, salienta-se a insegurança que chegou ao seu máximo. Numa declaração, em 8 de abril, o Presidente do Conselho de Segurança exige em vão o livre acesso ao aeroporto e a proteção aos civis e aos socorristas. Uma vez mais, a ingerência humanitária não se deveria limitar à imposição, mas deveria ser acompanhada de meios para a aplicação prática pela injunção. Não existe como se estabelecer operações de auxílio humanitário, sem prévia fixação de condições de segurança adequadas.

Cumpra salientar, quanto à questão de Ruanda, a tardia manifestação da Comunidade Internacional. Como afirma Bettati (1996, p. 197), “a impotência é em primeiro lugar a da ONU no seu conjunto”. A retardada reação diante da situação vivida pelo referido Estado, demonstra de forma manifesta a incapacidade das Nações Unidas de tomarem medidas decisivas de urgência para dar respostas suficientes às crises humanitárias estreitamente ligadas a um conflito armado.

Com efeito, o prosseguimento das hostilidades não permite que se faça frente a esses massacres, tornando os procedimentos da ONU ineficazes a uma ação imediata. Os observadores indagam-se por ver as Nações Unidas, não garantir acordos, mas, apenas, verificar as suas violações. As únicas medidas de proteção tomadas pela MINUAR (Missão das Nações Unidas em Ruanda) foram a favor dos estrangeiros. Essa inaptidão é, precipuamente, do Conselho de Segurança cujas deliberações permanecem sem efeito até a Resolução 929/1994⁴³.

Até então, o Conselho não só restava sem obter qualquer resultado, como tomou uma decisão de abandono, com a adoção da Resolução 912/1994⁴⁴, que tinha por objetivo reduzir o tamanho e o mandato da MINUAR, em razão da retirada unilateral do contingente belga após o assassinato de dez dos seus que tentavam defender o Primeiro-Ministro ruandês. Depois dessa determinação desastrosa, o Conselho decide, na Resolução 918⁴⁵, de 17 de maio de 1994, elevar para cinco mil e quinhentos o número de soldados que compõem a missão das Nações Unidas.

Apesar dos múltiplos esforços para conseguir os contingentes necessários, determinar as armas e equipamentos de que eles seriam dotados e estabelecer a logística, nada estava disponível na véspera de 22 de junho de 1994. A insuficiência dos seus efetivos e, sobretudo, dos seus equipamentos, determina as razões da incapacidade de agir da MINUAR. Enquanto isso, o caráter de urgência persistia.

Nesse momento, a França entende que deve propor ao Secretário-Geral que intervenha no quadro de uma operação multinacional, diante do atraso tido pelo desdobramento da MINUAR reforçada. Os membros do Conselho de Segurança

⁴³ A Resolução pode ser encontrada no sítio das Nações Unidas: <http://www.un.org/spanish/docs/sc94/scres94.htm>, acesso realizado em 23 de maio de 2008.

⁴⁴ A Resolução pode ser encontrada no sítio das Nações Unidas: <http://www.un.org/spanish/docs/sc94/scres94.htm>, acesso realizado em 22 de maio de 2008.

⁴⁵ A Resolução pode ser encontrada no sítio das Nações Unidas: <http://www.un.org/spanish/docs/sc94/scres94.htm>, acesso realizado em 23 de maio de 2008.

entenderam-na como um mal menor ou um sucedâneo de uma operação que eles teriam desejado que fosse inteiramente conduzida pela ONU. Vale, portanto, expor o entendimento do representante norte-americano, encontrado em Bettati (1996, p. 199), no sentido de que “o essencial aqui é que se nós queremos reagir com eficácia a todo o leque de conflitos que conhecemos hoje no mundo, devemos ser bastante flexíveis para aceitar soluções imperfeitas quando não dispomos das soluções perfeitas”.

É da França que parte tal solução, no dia 15 de junho de 1994, unanimemente acolhida pela ONU e apoiada pelo Secretário-Geral, que afirmou que a França estava apta a intervir em Ruanda, juntamente com os seus principais parceiros europeus e africanos, se os massacres continuassem e se o cessar-fogo não fosse respeitado. Enfatizou, ainda, que nenhum homem de boa vontade poderia desinteressar-se do genocídio vivido por Ruanda.

O pedido de autorização para uma intervenção humanitária de urgência, esperando a substituição dos capacetes azuis, realizado pelo Secretário-Geral, impressiona o Conselho de Segurança. As discussões sobre esse pedido iluminam os progressos alcançados junto dos Estados membros da ONU, quanto ao princípio de livre acesso às vítimas, assegurado pela ingerência armada. Mas mostram também que um grande número deles prefere que ela seja levada a cabo pela ONU, do que por forças nacionais autorizadas.

Dessa forma, a maioria dos membros do Conselho deseja uma intervenção armada, mas uma minoria entendia que ela deveria ser efetivada pela MINUAR e que seria necessário esperar o seu reforço, o que excluiria qualquer outra modalidade de ação. Enquanto o CS decidia, morria-se em Ruanda.

Frisa Bettati (1996), que os países convencidos da necessidade de uma operação humanitária de urgência e da inaptidão da força de urgência da ONU em conduzi-la, voltaram-se a favor da ação multinacional. A urgência foi apreciada de acordo com os critérios tradicionais, para efetivar a proteção dos civis sem defesa e salvar inúmeras vidas em perigo.

Assim, em 22 de junho de 1994, o Conselho de Segurança votou a Resolução

929⁴⁶, pela qual – seguindo a fórmula já utilizada para a Somália – os Estados membros foram autorizados a cooperarem com o Secretário-Geral, para levarem a cabo a operação decidida, empregando todos os meios necessários para atingir os objetivos humanitários fixados pela ONU, de acordo com Chornet (1995). Tal resolução tinha caráter estritamente humanitário, limitado a dois meses, à espera do reforço dos capacetes azuis.

A operação *Turquoise* foi bastante criticada, inclusive pelas Organizações Não Governamentais (ONGs), que, na verdade, entendiam o exército francês como um obstáculo à sua atividade humanitária. Além disso, foi questionado, especialmente pela opinião pública, o momento escolhido pela França (quando a capital e dois terços do país haviam sido invadidos pela facção autora do genocídio), chegando-se a cogitar sobre um interesse colonial por trás de uma aparência humanitária.

Segundo Bettati (1996), os membros do Conselho de Segurança responderam explicitamente a todas as afrontas do neocolonialismo formuladas a respeito desse tipo de operação. Independente da forma que o imperialismo adquira, a sua preocupação aquisitiva é sempre acompanhada por uma dimensão de duração (vantagens territoriais são obtidas por um tempo indefinido ou sob forma de duração a longo prazo; controle de riquezas naturais ou atividades econômicas perpetuam-se). Logo, nada de semelhante caracteriza a intervenção humanitária, mesmo na sua forma armada, uma vez que ela responde a uma situação de urgência e se define a si própria como transitória e efêmera.

Certos Estados se esforçaram por legitimar esse tipo de intervenção, insistindo no seu caráter excepcional e na sua singularidade, como visto na Resolução 794/1992. Essa tese é retomada em Ruanda cuja crise humanitária tem dimensões trágicas e constitui, assim, um caso único que requer medidas imediatas e extraordinárias.

A presença de contingentes das Nações Unidas e de organizações de ajuda humanitária não impediram as matanças nos próprios campos de refugiados. Também, as organizações em defesa dos direitos humanos denunciaram essa

⁴⁶ A Resolução pode ser encontrada no sítio das Nações Unidas: <http://www.un.org/spanish/docs/sc94/scres94.htm>, acesso realizado em 15 de fevereiro de 2008.

atitude de indiferença, mesmo pelos capacetes azuis. Nesse episódio fica evidente a impotência da própria ONU (em concreto, diante da insuficiente atuação do recém-criado Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos, ACNUDH), para ajudar a investigar as matanças ocorridas de abril a julho de 1994. Um milhão de pessoas morreram, o que caracteriza um autêntico genocídio. Além disso questionou-se a capacidade das NU para gerir eficazmente a ajuda a centenas de milhares de migrantes e refugiados, resultado do conflito.

2.3.3 Timor Leste: reedição de um drama

Durante séculos, o Timor Leste foi uma colônia portuguesa pobre, utilizada como local para confinar dissidentes políticos. A Indonésia, país vizinho, por sua vez, vivia uma ditadura imposta por um golpe sangrento (setecentos mil comunistas mortos), com o apoio ocidental, desde 1965. Dez anos depois, na esteira da Revolução dos Cravos, Portugal abandonou o Timor onde eclodiu uma guerra civil entre facções armadas.

Na iminência de uma vitória da esquerdista Frente Timorese de Libertação Nacional (Fretilin), a Indonésia invadiu e anexou a ilha, com o apoio das facções conservadoras locais com a complacência das potências ocidentais (embora a Organização das Nações Unidas não reconhecesse a medida).

De acordo com Vizentini (1999), durante 10 anos os timorenses foram vítimas de uma repressão brutal, em meio à omissão portuguesa e ao silêncio internacional. Desde 1983, a Assembleia Geral da ONU não conseguiu mais aprovar moções de condenação à ocupação, e o esquecimento se abateu sobre a questão do Timor. Ainda, vale ressaltar que, nos quadros da *guerra fria* e do conflito do Vietnã, a ditadura da Indonésia representava uma aliada especial dos Estados Unidos, para a contenção dos movimentos de libertação nacional no Sudeste Asiático. No plano interno, o Timor foi integrado ao celerado crescimento econômico da Indonésia, o que, aliado à repressão militar, reduziu drasticamente a ação do movimento de resistência armada.

Contudo, nos anos 90, o quadro se alterou drasticamente. Com o fim da

guerra fria, os EUA reviram a sua estratégia em relação a alguns aliados preferenciais. Desde a repressão da Praça da Paz Celestial, a China passou a ser pressionada política e economicamente, enquanto o desenvolvimento dos países asiáticos tendia a buscar mais autonomia diante do Ocidente. A própria Indonésia, vencida a etapa de acumulação de capital, buscou um desenvolvimento mais ousado, com projetos de indústria aeronáutica e automobilística. Além disso, conforme Vizentini (1999), Jacarta, junto com parceiros da Associação de Nações do Sudeste Asiático (Asean), posicionava-se favoravelmente à integração nessa organização dos vizinhos comunistas Vietnã e Camboja, bem como incentivava a cooperação com a China, país com o qual se reconciliou.

A partir desse momento, a Indonésia sofreu pressões de seus antigos aliados, que depois de 30 anos, entenderam que o regime de Suharto era corrupto, explorador, autoritário e sanguinário. Assim, uma oposição liberal e cosmopolita manifestou-se abertamente, com apoio internacional. Mas o exército indonésio manteve o controle da situação.

Em meados de 1998, a Indonésia propõe conceder aos timorenses uma autonomia limitada, consoante Majella (2000). A ONU, em 30 de agosto de 1999, realiza um referendo em Timor sobre a proposta da Indonésia. Contudo, entre os quase 500 mil votantes, 78,5% recusaram a proposta e votaram pelo início de um processo de transição em direção à independência. Em seguida ao resultado do referendo, as milícias pró-Indonésia iniciaram uma campanha de violência sobre todo o território do Timor, ocorrendo um verdadeiro genocídio. O povo timorense estava sendo esquartejado pelas milícias de bandoleiros antiindependentistas. Eram caçados e mortos por terem votado a favor da independência de seu país. Apesar disso, as forças da ONU, enviadas ao Timor para ajudar no referendo, se retiraram.

O mesmo tipo de crime contra a humanidade cometido em Ruanda repetia-se no Timor, com conivência do Exército e da polícia da Indonésia e sob a inércia da Comunidade Internacional. Nesse sentido, foi o discurso proferido pelo Ex-Ministro francês da Defesa, ao afirmar que deveria se decidir com urgência por uma intervenção, diante do risco de uma catástrofe humanitária. Entretanto, o interesse geopolítico e os entraves do sistema decisório internacional, representados pelo poder de veto das cinco potências no Conselho de Segurança da ONU, prevaleciam sobre o socorro a uma nação que estava sendo massacrada antes mesmo de

constituir-se.

A ONU permanecia inerte. Os líderes americanos ou australianos, que detêm o poder, reprovavam as cenas de perseguição e de sangue, mas diziam que era preciso esperar. As Nações Unidas chegaram a enviar uma missão ao Timor com 760 policiais e militares, mas desarmados, a pedido de Jacarta, os quais se tornaram, novamente frágeis expectadores de uma matança cruel.

Após o massacre, como exposto por Majella (2000), o governo indonésio aceitou a intervenção internacional. O Conselho de Segurança enviou, então, uma força liderada pela Austrália. Em 19 de outubro de 1999, a Indonésia reconheceu formalmente o resultado da consulta popular. Uma semana depois, foi instalada a UNTAET (sigla em inglês, para Administração Transitória das Nações Unidas em Timor Leste). Logo, no final de outubro, o brasileiro Sérgio Vieira de Mello⁴⁷ é indicado formalmente como administrador do Timor Leste.

Em 5 de agosto de 2000, a Alta Comissária das Nações Unidas para os Direitos Humanos, Mary Robinson, no Timor Leste para uma visita, pediu que um Tribunal Internacional julgue os responsáveis pelas violações aos direitos humanos durante os conflitos.

Encerrando o presente capítulo, viu-se que a doutrina está sempre um passo atrás dos acontecimentos, apesar dos esforços para formular e reformular o modelo da intervenção humanitária, para que este alcance os fins a que se propõe: de humanidade. Com a apresentação de três importantes casos em que foi necessária a atuação da comunidade internacional para a resolução de crises humanitárias, no período posterior à Guerra Fria, quando o sistema internacional é repaginado, ficam evidentes as dificuldades que a teoria encontra para se tornar prática. Assim, surgem novos esforços e novas possibilidades: a seguir, tratar-se-á da doutrina da responsabilidade de proteger e a sua prática, analisando as rupturas e as permanências no modelo de intervenção humanitária trazidas por essa nova teoria.

3 INTERVENÇÃO HUMANITÁRIA: PERSPECTIVAS E REFORMULAÇÕES NA BUSCA PELO EQUILÍBRIO ENTRE MEIOS E FINS

O Século XXI começa marcado pelo ressentimento do que se esperava ser feito pela ONU, em sua missão de garantir a paz e a segurança internacionais e o respeito aos direitos humanos. As atuações tardias e insuficientes, os insucessos, demonstraram a inabilidade das Nações Unidas para dar respostas rápidas a situações extremas. A lógica onusiana, na qual foi gerada a Organização, dificulta – inviabiliza em alguns casos – a tomada de decisões de forma assertiva, visando à efetivação de interesses do coletivo internacional, em detrimento dos interesses nacionais dos que detêm esse poder.

A Resolução 688/1991 trouxe esperanças renovadas em novas possibilidades para a atuação internacional em casos de intervenção e assistência humanitárias. A “nova aurora” do Direito Internacional fomentou importantes reflexões teóricas, mas a sua articulação, a sua prática, por estar condicionada à determinação dos membros permanentes do Conselho de Segurança restou prejudicada. Para Oliveira, essas discussões deixaram evidente

a discordância e a relutância dos cinco grandes em intervir nas áreas conflagradas... O que esses eventos da década de 1990 mostram foi o papel importante, mas *dependente e não-decisivo*, da ONU. Enquanto o Conselho de Segurança não decidia, a Assembléia Geral não conseguia fazer muita coisa para enfrentar os problemas de segurança que afligiam o mundo nesse período... Enquanto fórum de discussão desses problemas, a ONU mostrou ao mundo que é possível publicizar tais questões, mas depende da vontade e dos recursos materiais e humanos dos grandes para tentar influir minimamente em situações dramáticas. Como a vontade é escassa, ela se torna inoperante...(OLIVEIRA, 2006,125-127 passim)

O período de transição do Século XX para o Século XXI, tem, ainda, como

⁴⁷ Morto no ano de 2003, no Iraque, em um atentado terrorista a um prédio da ONU.

marca dos embates teóricos, forte desacordo entre os defensores da intervenção por razões de humanidade e os patrocinadores da soberania como princípio intangível. Não se firma um consenso sobre se existe um direito ou dever de ingerência humanitária, quando e por quem ele deve ser exercido.

Consenso há, quanto à ineficácia da lógica utilizada para a implementação de uma intervenção por razões de humanidade. A intempestividade das ações até então presenciadas, os critérios de seletividade (ou a falta deles) apontavam para a necessidade de se repensar essa entidade jurídica. Precisava-se de regras claras para a sua prática. Além do que era preciso torná-la efetiva. O que estava faltando para a sua efetividade? Motivação? Vontade? Humanidade? Solidariedade?

Nesse ambiente, em 1999, o então Secretário-Geral da ONU, Kofi Annan, em manifestação à Assembléia Geral pediu um novo consenso internacional para responder às massivas violações dos direitos humanos. Resulta daí, em 2001, a proposição de uma nova teoria: a “responsabilidade de proteger”, adotada pelas Nações Unidas em 2005⁴⁸.

Pretende-se, nesse momento da pesquisa, aferir se essa nova teoria pode ser entendida como um novo paradigma de intervenção por razões de humanidade, se apenas representa uma reformulação na doutrina da intervenção humanitária ou se é uma releitura conceitual, não alterando o *modus operandi* da ação. Para isso, serão apresentados, inicialmente, os aspectos teóricos da doutrina da responsabilidade de proteger, analisando, em seguida os seus desdobramentos na prática e nos discursos. Por fim, serão analisados os rompimentos e as continuidades trazidas pela nova teoria, para os cenários de intervenção por razões de humanidade.

⁴⁸ ONU. Assembléia Geral. World Summit Outcome (A/RES/60/1) (2005). Disponível em

3.1 Da teoria da Intervenção Humanitária à teoria da Responsabilidade de Proteger: um renascer para a “*nova aurora*” do Direito Internacional

3.1.1 O surgimento da nova doutrina: novo conceito, novos princípios

Ainda sentindo as marcas das tragédias humanitárias que trouxeram à cena os acalorados debates sobre a intervenção humanitária (a prática, a efetividade, o conflito de valores – soberania e direitos humanos –, que converge da sua aplicação, a seletividade nas atuações), o Ex-Secretário-Geral da ONU, Kofi Annan, em 1999, lança um desafio aos Estados, na Assembleia Geral: se a doutrina da intervenção humanitária é rejeitada, como atuar? E pede um consenso para responder às questões de massiva violação de direitos humanos.

Parte dos Estados decidem agir, sendo que, em setembro de 2000, o governo do Canadá estabelece uma comissão para estudos acerca do tema. A International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS)⁴⁹, que após 2 anos de seminários e debates, apresenta um relatório intitulado “A Responsabilidade de Proteger” (*The Responsibility to Protect*). Eis o primeiro momento de existência material da teoria da responsabilidade de proteger, que lança argumentos para a regularização do uso da força para assegurar fins humanitários.

A ICISS foi composta por 12 especialistas de diferentes Estados, que realizaram 11 mesas-redondas em diversos países do mundo antes de publicar seu relatório. A composição das mesas-redondas foi decisiva para o resultado do relatório, pois tiveram a participação da sociedade civil (ONGs, acadêmicos), e buscaram trabalhar de forma a encontrar valores compartilhados, refletindo-os no relatório.

De acordo com Gerath Evans, que presidiu a Comissão juntamente com

<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/487/60/PDF/N0548760.pdf?OpenElement>. Acessado em 14 de abril de 2008.

⁴⁹ As conclusões da Comissão Internacional sobre a Intervenção e a Soberania do Estado estão no relatório *The Responsibility to Protect*, acessível em www.iciss-ciise.gc.ca.

Mohamed Sahnoun, diplomata argelino e Conselheiro Especial da ONU⁵⁰,

A Comissão reconheceu desde o início que para o seu parecer ser útil tinha que ser não apenas intelectualmente satisfatório, mas também prático e politicamente compreensível: capaz de mobilizar o apoio tanto do Norte como do Sul e orientando e motivando, de fato, a ação. Para transpor a enorme diferença de atitudes dos países tinha que ser inovador, e não apenas reafirmar o familiar, mas inútil, estribilho acadêmico de que por vezes é preciso fazer opções difíceis entre o que é "legal" e o que é "legítimo". O caminho que escolhemos foi dar a volta ao debate e recaracterizá-lo, não como uma discussão acerca do "direito de intervir", mas, antes, acerca da "responsabilidade de proteger". (EVANS, 2002)⁵¹

O relatório da Comissão, propondo uma mudança na teoria da intervenção humanitária para a teoria da responsabilidade de proteger, foi encerrado em agosto de 2001, sendo apresentado em outubro desse mesmo ano⁵². A proposta girou em torno do estabelecimento de normas para a utilização da força para a proteção dos direitos humanos. Para isso, a ICISS formulou alterações concernentes à intervenção humanitária. As duas principais são em relação à soberania e a um direito ou dever de ingerência, de acordo com as conclusões da ICISS (2001), a seguir.

Quanto à soberania, apresenta uma modificação conceitual: a soberania entendida como um direito absoluto do Estado, como controle, para a soberania entendida como um direito limitado no seu exercício, como responsabilidade. Imputa ao Estado a responsabilidade primária sobre os indivíduos que estão em seu território. Somente quando há incapacidade por parte deste em oferecer proteção aos direitos fundamentais dos seus, recairá a responsabilidade de proteger sobre a comunidade internacional. A soberania, ainda que limitada, continua sendo uma norma de Direito Internacional. Assim, esta proposta vem ao encontro dos interesses dos defensores da soberania como argumento contrário às intervenções por razões

⁵⁰ Pode-se obter maiores informações sobre a composição da ICISS e a forma como foram conduzidos os trabalhos que deram origem ao relatório *The Responsibility to Protect* em ICISS (2001, p. 81-85).

⁵¹ Afirmação de Gerath Evans disponível em artigo publicado no sítio da OTAN: <http://www.nato.int/docu/review/2002/issue4/portuguese/analysis.html>.

⁵² Importante notar que a entrega do relatório se deu em meio ao ambiente proporcionado pelos atentados de "11 de setembro" de 2001, o que, em grande medida, retira o foco das questões

de humanidade.

A substituição do termo “direito de ingerência”⁵³ por “responsabilidade de proteger”, para a Comissão, implicaria: a) na mudança de foco da ação (dos Estados para os destinatários da proteção); b) na ampliação de modalidades de ações para a solução de crises, não somente durante a crise, mas para prevenir, e pós-conflitos, (para resolver situações conflituosas complexas como as que se vivenciam); c) no debate positivo em relação às ações, afastando os argumentos contrários embasados no princípio da não intervenção, alegando a ilegalidade da intervenção humanitária.

O caminho que escolhemos foi dar a volta ao debate e recharacterizá-lo não como uma discussão acerca do "direito de intervir" mas, antes, acerca da "responsabilidade de proteger". Pôr a questão desta maneira tem quatro grandes vantagens. Vê as questões na perspectiva dos que procuram ou precisam de apoio, em vez da óptica dos que podem estar a pensar em intervir. A questão está de novo onde sempre deveria ter estado: no dever de proteger as comunidades das execuções em massa, as mulheres da violação sistemática e as crianças da fome. Isto implica que a responsabilidade primária cabe ao país em causa e que apenas se este país é incapaz ou não quer assumir a responsabilidade de proteger ou é ele próprio o autor destes actos é que passa a ser responsabilidade da comunidade internacional actuar em seu lugar. "Proteger" implica mais do que "intervir" (EVANS, 2002)⁵⁴.

A Comissão descreve, no relatório, três tipos de responsabilidades para a atuação durante crises humanitárias, visando a uma ampliação nas ações e uma maior efetividade levando-se em conta a complexidade das questões que compõem tais crises. A responsabilidade de proteger significa não somente a “responsabilidade de reagir”, mas também a “responsabilidade de evitar” e “responsabilidade de reconstruir”, considerando a intrínseca ligação entre assistência, intervenção e reconstrução, de acordo com a ICISS (2001).

humanitárias e centraliza-o no combate ao terrorismo.

⁵³ No Relatório, ICISS (2001), utiliza-se o termo “direito de intervenção”, mas como já discutido no Primeiro e no Segundo Capítulos deste trabalho, frisa-se que não houve, nem há, consenso em relação à existência deste.

⁵⁴ Afirmação de Gerath Evans disponível em artigo publicado no sítio da OTAN: <http://www.nato.int/docu/review/2002/issue4/portuguese/analysis.html>.

a) “responsabilidade de evitar” (“responsibility to prevent”), são as ações antes de uma crise humanitária se estabeleça. É a responsabilidade de impedir uma situação extrema. A prevenção é entendida pela Comissão como a dimensão mais importante da responsabilidade de proteger. Nesse momento, todos os mecanismos possíveis devem ser utilizados para reverter o quadro (considerando-o ainda incipiente): avisos prévios, mecanismos de análise, estudo das causas da crise, utilização dos meios pacíficos de solução de conflitos – mediação, bons ofícios e quaisquer outros meios que possibilitem o diálogo⁵⁵ e a reconciliação.

Bettati (1996) trata das atuações preventivas, que auxiliariam no reconhecimento de alguns frágeis começos de realização, que é necessário observar, estudar, meditar, com vista a eventuais transposições. De uma realização superior, os meios de prevenção podem ser aceitos sob a sua forma jurisdicional. Entende, assim, que mesmo sendo parciais e limitados, bem como seja cedo para uma avaliação do alcance real, eles visam a exercer uma função conservadora e dissuasória que, sem ser decisiva, não é negligenciável no que ela prefigura, como uma ingerência judiciária internacional contra os autores dos crimes de guerra, contra a humanidade ou de genocídio.

b) “responsabilidade de reconstruir” (“responsibility to rebuild”), são as ações pós-conflito que envolvem a reconstrução da paz, da segurança, do desenvolvimento, auxílio na promoção da reconciliação, na reconstrução das instituições estatais e no restabelecimento (ou no estabelecimento) de um sistema democrático .

c) “responsabilidade de reagir” (“responsibility to react”), responsabilidade de agir/reagir em situações que exigem proteção humanitária. Quando o Estado no qual ocorrem as violação que reclamam as medidas de proteção, for incapaz de implementá-las, a comunidade internacional tem a responsabilidade de fazê-lo. A ação pode ser uma imposição de sanção ou uma intervenção com o uso da força, o que remete à clássica intervenção humanitária.

Além disso, a nova terminologia apresentada pela doutrina da “responsabilidade de proteger” traz à cena novos debates. A “intervenção humanitária” é, desde a sua origem, geradora de dissenso por aliar as “razões de

⁵⁵ Anota-se, mais uma vez, que neste trabalho, busca-se o diálogo na perspectiva freireana.

humanidade” ao uso da força. Uma vez substituída “intervenção humanitária” por “responsabilidade de proteger” (de reagir), esta deixa de ser a questão do debate, e, de acordo com Evans e Sahnoun (2002), facilita o consenso, até então não encontrado.

As atuações coercitivas, que necessitam o uso da força, recebem atenção especial no relatório da Comissão. Neste trabalho, também receberão atenção especial, pois é também fundamental a análise dos parâmetros norteadores para essas ações humanitárias estabelecidos pela ICISS, para que se possa perquirir as possíveis mudanças de paradigma na intervenção humanitária.

3.1.2 Intervenção militar: princípios para agir/reagir

A responsabilidade de proteger tem como objetivo principal as medidas preventivas⁵⁶. Entretanto, quando não se consegue controlar a crise humanitária, lançando-se mão desses recursos, emerge a responsabilidade de reagir, utilizando-se meios coativos, inclusive a possibilidade de uso da força, para efetivar a proteção humanitária.

Essa doutrina entende o princípio da não intervenção, discutido no primeiro capítulo, como basilar das relações internacionais. De acordo com a ICISS (2001, p. 31), “a regra de não intervenção não protege somente Estados e governos: protege também pessoas e culturas”. Assim, os Estados resolvem seus problemas, responsabilizam-se pelos indivíduos que se encontram em seu território e pela sua dignidade humana.

No capítulo anterior, foram apresentadas as hipóteses de manifestação e os requisitos necessários para que se efetive uma intervenção humanitária. A existência de uma violação grave dos direitos humanos fundamentais; situação de urgência e necessidade de atuar; o esgotamento de outros meios de proteção sem que tenha conseguido salvaguardar esses direitos humanos; a proporcionalidade

⁵⁶ “Prevention is the single most important dimension of the responsibility to protect” (ICISS, 2001, XI)

entre o uso da força e os objetivos perseguidos; o caráter limitado da operação no tempo e no espaço e a comunicação imediata da intervenção ao Conselho de Segurança e, se for o caso, ao organismo regional pertinente, são alguns requisitos elencados pela maioria dos doutrinadores, embora não exista consenso.

Entretanto, por ser esta uma formulação meramente doutrinária, não há uma obrigatoriedade de respeito a esses requisitos na prática destas intervenções, o que as torna bastante contestadas. Os meios (força) que utiliza, para alcançar os fins a que se propõe (humanitários) são questionáveis, especialmente por haver uma seletividade patente nas ações.

Dessa forma, a Comissão procurou estabelecer princípios, parâmetros para as intervenções com atuação militar. A ICISS (2001) tentou responder às seguintes questões:

Mas o que é um caso extremo? Onde devemos traçar a linha que define quando é que a intervenção militar é, *prima facie*, defensável? Que outras condições ou restrições, se algumas, se deverão aplicar para determinar se deverá haver intervenção e como? E, o mais difícil de tudo, quem toma todas estas decisões, quem é que tem a autoridade final para decidir se deverá proceder-se a uma intrusão num Estado soberano, envolvendo o emprego de força mortífera numa escala potencialmente maciça? (EVANS, 2002)⁵⁷

A doutrina da responsabilidade de proteger apregoa que a ação militar deve ser levada a cabo somente em casos extremos, como último recurso. Então, partindo destes questionamentos, são propostos alguns critérios: um sobre o início da ação, quatro preventivos, um sobre a autoridade competente e dez princípios operacionais, abaixo tratados, em consonância com a ICISS (2001).

a) Justa causa: o início da ação

A intervenção militar tem caráter excepcional e extraordinário. Para que sua implementação seja legitimada, os seres humanos devem estar sofrendo, de acordo com a ICISS (2001), danos graves e irreparáveis, ou na iminência de o ser, como: a)

⁵⁷ Afirmação de Gerath Evans disponível em artigo publicado no sítio da OTAN: <http://www.nato.int/docu/review/2002/issue4/portuguese/analysis.html>.

perda de vidas em larga escala, com ou sem um propósito genocida (que seja motivado por ação, negligência ou incapacidade de agir para evitar do Estado), ou em caso de Estado fracassado (*fail state*); b) limpeza étnica em larga escala, de forma efetiva ou receada, efetuada por massacres, expulsão forçada atos de terror ou violações⁵⁸.

Nesse sentido, medidas militares, somente poderão ser efetivadas se houver uma justa causa, dentre as previstas no texto do relatório, descritas acima. Com isso a teoria da responsabilidade de proteger procura estabelecer uma limitação clara quanto às hipóteses de manifestação, para afastar as críticas e objeções formuladas em relação às intervenções armadas por razões de humanidade.

As análises partiram das manifestações de intervenção humanitária mais frequentes, elencadas pela doutrina e vivenciadas na prática internacional, que se apresentam: na defesa dos direitos humanos violados massivamente em um terceiro Estado; na proteção de minorias religiosas ou minorias nacionais que são perseguidas ou se encontram ameaçadas por outro Estado; na proteção dos próprios nacionais ameaçados em um terceiro Estado; e na assistência humanitária aos povos que lutam por sua autodeterminação.

Apesar de, para a nova teoria, somente duas situações serem legítimas para invocar o uso da força por razões humanitárias – massacres ou limpezas étnicas larga escala – as situações que abarca são, em uma primeira análise, similares às hipóteses previstas pela doutrina da intervenção humanitária. Percebe-se a preocupação em não restringi-la demais, para não tornar estanque a sua prática.

O critério do limiar definido é suficientemente lato para cobrir não apenas a prática deliberada de horrores como os que ocorreram, ou foram evitados, na Bósnia-Herzegovina, Kosovo e Ruanda, mas também situações de colapso do Estado e a resultante sujeição da população à fome geral e/ou à guerra civil (como na Somália). Também potencialmente cobertas estarão as grandes catástrofes naturais ou ambientais, que não são em si próprias causadas pelo homem, mas em que o Estado em causa não quer ou é incapaz de as enfrentar, ou de pedir assistência, e em que está a ocorrer, ou é receada, significativa perda de vidas (EVANS, 2002)⁵⁹.

⁵⁸ Não houve quantificação para o termo “em larga escala”, no relatório. A Comissão deixou-o em aberto.

⁵⁹ Afirmação de Gerath Evans disponível em artigo publicado no sítio da OTAN:

Não estariam cobertos por esse tipo de ação os direitos humanos que não estão previstos nessas hipóteses. Para as violações que não se enquadram nesses dois grandes tipos, cabem outras formas de pressão externa – política, econômica e até militar – em relação ao Estado violador, o que também é reconhecido pela ICISS (2001).

É possível depreender-se, ainda, do relatório a preocupação em salientar a excepcionalidade do uso da força. Em primeiro lugar, porque a prevenção é a dimensão mais importante da responsabilidade de proteger e, em segundo, pela limitação das hipóteses de manifestação da intervenção armada por razões de humanidade. Para tanto, estabelece que os critérios de justa causa devem estar bem definidos, conceitual e politicamente, para serem utilizados somente em situações de real necessidade.

Mas quando se apresenta uma justa causa? Qual o momento para iniciar a utilização da força para fazer cessar uma violação aos direitos fundamentais do homem? Evans e Sahnoun (2002) afirmam que não houve qualquer tentativa para quantificar o termo “larga escala”, advertindo que uma ação militar só será legítima se for executada como resposta a uma manifesta situação de massacre ou de limpeza étnica em grande escala, que deverá ser precedida de prova.

Pelas experiências já vivenciadas pela comunidade internacional, a urgência é característica presente na maioria dos casos que demandam uma intervenção humanitária. Daí a importância de se pensar nas ações por antecipação, afastando a possibilidade de se atuar tardiamente. Mas é possível articulá-las sem mora e sem danos? Como e em que tempo se dará a coleta das provas para a justificação de uma ação militar?

A Comissão sugere que a obtenção das provas possa ser realizada por organizações não governamentais. Esta seria, além de tudo, uma forma de incluir a sociedade civil no processo, o que daria, segundo a ICISS (2001), mais legitimidade às ações que utilizam a força com propósitos humanitários.

b) Princípios precautórios:

São quatro os critérios que, segundo a Comissão, proporcionam um juízo de admissibilidade de uma intervenção militar. A observação desses princípios legitima tal atuação.

b.1) intenção correta: “O objetivo primário da intervenção, quaisquer que sejam os outros motivos que os Estados intervenientes possam ter, deve ser pôr fim ou evitar o sofrimento humano”, ICISS (2001, p. XII).

A melhor maneira de se garantir esse princípio seria articular a intervenção militar em um meio coletivo ou multilateral em detrimento da opção unilateral. Além do que é importante o suporte, o apoio dos países da região que sofrerá a intervenção, bem como da população em razão da qual será realizada a atuação.

Entretanto, aqui, apresenta-se mais uma vez o “interesse humanitário”, tão discutido na clássica intervenção humanitária. A responsabilidade de proteger é construída considerando a coexistência de um interesse propriamente humanitário, o primeiro, e outros relativos aos interesses nacionais dos Estados partícipes da intervenção⁶⁰.

A ausência de qualquer interesse próprio pode ser o ideal, mas não é provável que seja sempre assim. Nas relações internacionais como em tudo o resto, um conjunto de motivos é uma realidade da vida. Além disso, o custo financeiro de qualquer ação militar e o risco para o pessoal nela envolvido podem, de facto, tornar politicamente imperativo para o país interveniente poder reivindicar um certo grau de interesse próprio na intervenção, por mais altruísta que seja o seu motivo primário (EVANS, 2002)⁶¹.

Observa-se que a doutrina tenta conjugar as motivações humanitárias com a razão fria do Estado. Admitindo, desde o seu início, a possibilidade de um Estado agir, em um primeiro momento, para fazer cessar violações aos direitos humanos e,

⁶⁰ “The primary purpose of the intervention, whatever other motives intervening states may have, must be to halt or avert human suffering”, ICISS (2001, p. XII).

⁶¹ Afirmação de Gerath Evans disponível em artigo publicado no sítio da OTAN:

em um segundo, para fazer valer seus interesses nacionais. Tudo, em um claro esforço, de que não mais se presencie inércia da comunidade internacional diante de tragédias humanitárias. Entretanto, não se estaria estabelecendo princípios que fomentam a seletividade nas ações?

b.2) último recurso: “A intervenção militar só pode ser justificada depois de terem sido exploradas todas as opções não militares para a prevenção ou resolução pacífica da crise, com razões suficientes para acreditar que medidas menos radicais não teriam tido êxito”, ICISS (2001, p. XII).

Só é aceitável a responsabilidade de reagir (a ação militar), quando todas as possibilidades oferecidas pela responsabilidade de evitar forem esgotadas, quando houver razões substanciais para acreditar que quaisquer outras medidas teriam malogrado.

É importante salientar, ainda, que Evans e Sahnoun (2002) advertem não significar que anteriormente a uma intervenção armada todas as opções viabilizadas pela responsabilidade de evitar tenham sido tentadas e tenham falhado. Por vezes, não há espaço para estas, dado o caráter de urgência do caso.

b.3) proporcionalidade dos meios: “dimensão, duração e intensidade da intervenção militar planejada deverão ser as mínimas necessárias para atingir o objetivo definido de proteção humanitária”, ICISS (2001, p. XII).

A ação militar deve ser proporcional ao objetivo declarado da intervenção, ter a força suficiente para fazer cessar as causas das violações que deram origem à atuação, sendo a duração estritamente ditada pela necessidade. Portanto, uma intervenção armada deve ser limitada no tempo, no espaço em que é efetivada e aos objetivos a que se propõe. É a busca por uma maior sintonia entre meios e fins.

b.4) probabilidade razoável: “Deve haver uma probabilidade razoável de pôr fim ou evitar o sofrimento que justificou a intervenção, e não deve ser provável que as conseqüências da ação sejam piores do que as conseqüências da inação”, ICISS (2001, p. XII).

Assim, para a implementação de uma intervenção armada, deve haver a

possibilidade considerável de se pôr fim às violações, ao sofrimento humano por meio de uma ação militar, considerando a conjectura de que essa atuação seja mais benéfica às vítimas do que a inércia daquele que tem o poder para decidir pela ação.

c) Autoridade adequada:

A ICISS (2001) reafirma, de forma clara e concisa, as Nações Unidas, e em especial o Conselho de Segurança, como autoridade competente para determinar uma intervenção armada. Em face da responsabilidade primária do CS para decidir sobre os temas atinentes à paz e à segurança internacionais, determinando o uso, ou não, da força para a sua imposição ou manutenção, caberia aos cinco membros permanentes resolver sobre a implementação de uma intervenção militar por razões de humanidade, apesar de não estar explicitamente previsto nas competências do CS na Carta de São Francisco.

Para a Comissão, de acordo com Evans (2002)⁶², “as Nações Unidas são incontestavelmente a principal instituição para instituir, consolidar e usar a autoridade da comunidade internacional”, constituindo-se, portanto, o seu legítimo representante. Por isso a teoria da responsabilidade de proteger vem trazer propostas para aprimorar a atuação do Conselho de Segurança em crises humanitárias. Não há passagem no relatório em que se avenge a possibilidade de substituí-lo nessa missão. Mas questiona se é o único capaz de desempenhá-la – questão que há muito acompanha o tema “intervenção humanitária” e fortemente discutida no caso do Kosovo⁶³.

Contudo, quando o Conselho de Segurança não age, sendo sua a responsabilidade de proteger? O que seria menos danoso, tanto àqueles que já sofrem com as violações aos direitos humanos, como ao sistema internacional: uma inação do CS ou uma ação unilateral? Para questões como essa, a Comissão formulou duas recomendações:

⁶² No caso do Kosovo em que a OTAN agiu sem a autorização da ONU. Conforme França (2004, p. 110), “O primeiro resultado do bombardeio da Iugoslávia foi justamente a catástrofe humanitária que o discurso da OTAN dizia querer prevenir”.

⁶³ Como no caso do Kosovo em que a OTAN agiu sem a autorização da ONU. Conforme França (2004, p. 110), “O primeiro resultado do bombardeio da Iugoslávia foi justamente a catástrofe humanitária que o discurso da OTAN dizia querer prevenir”.

A primeira mensagem é que, se o Conselho de Segurança não agir, outros países podem fazê-lo - e fazê-lo *mal*. Tais intervenções, sem estarem sujeitas à disciplina e restrições duma autorização da ONU, podem não ser empreendidas pelas razões certas ou com o respeito correcto dos necessários princípios cautelares. A segunda mensagem é que, se o Conselho de Segurança não agir, outros países podem fazê-lo - e fazê-lo *bem*. Uma coligação *ad hoc*, ou um país individualmente, pode respeitar inteiramente todos os necessários critérios do limiar e cautelares, intervir com êxito, e ser visto pela opinião pública mundial como tendo bem - e isto, provavelmente, terá graves consequências duradouras para a importância e credibilidade das próprias Nações Unidas. Foi precisamente isto que aconteceu com a intervenção da OTAN no Kosovo, e as Nações Unidas não podem deixar tal situação repetir-se demasiadas vezes (EVANS, 2002)⁶⁴.

Com vistas a viabilizar outros recursos para a efetivação de uma intervenção por razões de humanidade, a Comissão sugere duas possibilidades institucionais no caso de inação do Conselho de Segurança: c.1) o recurso à Assembléia Geral sob o procedimento “Unidos para a Paz”⁶⁵; c.2) a ação de organizações regionais ou sub-regionais, nos termos do Capítulo VIII da Carta da ONU, dentro de suas jurisdições e sujeito à solicitação de uma autorização ulterior ao Conselho de Segurança⁶⁶.

Por fim, outro ponto interessante tocado pelo relatório, quanto à autoridade competente, é referente ao poder de veto dos cinco membros permanentes do Conselho de Segurança. Na alínea “D”, do ponto 3 que trata das intervenções armadas, a Comissão refere essa questão delicada, genitora de inações que marcaram profundamente a comunidade internacional, que assistiu silente a inúmeras tragédias humanitárias.

⁶⁴ Afirmação de Gerath Evans disponível em artigo publicado no sítio da OTAN: <http://www.nato.int/docu/review/2002/issue4/portuguese/analysis.html>.

⁶⁵ Esse procedimento deu à Assembléia Geral competências extraordinárias, nos termos da Resolução 377 de 1950, segundo a qual, caso o Conselho de Segurança não possa, em razão da falta de consenso dos 5 membros permanentes, agir no caso de manifesta ameaça à paz, ou ato de agressão, poderá a Assembléia Geral examinar o assunto dentro de 24 horas (sessão especial de emergência) e recomendar medidas coletivas, inclusive o emprego da força armada. Esse procedimento, atualmente em desuso, foi utilizado para pôr em andamento as operações na Coreia em 1950, no Egito em 1956 e no Congo em 1960. Poderia, também, ter sido utilizado nos casos de Ruanda e do Kosovo. A Resolução 377/1950, está disponível em <http://www.un.org/spanish/documents/ga/res/5/ares5.htm>, acesso realizado em 03 de junho de 2008.

⁶⁶ Dessa forma deram-se as intervenções na África Ocidental na década de 1990 (na Libéria, no início dos anos 90 e em Serra Leoa, em 1997).

Entretanto, é visível o esforço da Comissão em não afrontar a cúpula permanente do CS. O texto da alínea referida é uma solicitação, um pedido de favor, para que os cinco membros permanentes não utilizem o seu poder de veto para obstruir as resoluções que autorizam intervenções militares para fins de proteção humanitária, “nas matérias nas quais seus interesses vitais de Estado não estão envolvidos” ICISS (2001, XIII).

d) Princípios operacionais:

A ICISS (2001) traça, ainda, princípios operacionais que devem nortear as ações na responsabilidade de reagir: d.1) objetivos claros, mandatos objetivos e sem ambigüidade e recursos condizentes com os objetivos e os mandatos; d.2) abordagem militar comum entre os partícipes da intervenção, com uma unidade de comando, com comunicações claras e inequívocas; d.3) aceitação das limitações, do aumento e da graduação no uso da força, sendo o objetivo a proteção de uma população e não a derrota de um Estado; d.4) regras de engajamento que caibam no conceito operacional, refletindo o princípio da proporcionalidade e com aderência total ao Direito Internacional Humanitário; d.5) aceitação da idéia de que a proteção pela força não pode se transformar no objetivo principal e d.6) máxima coordenação possível com organizações humanitárias.

Tais princípios buscam diferenciar as ações militares da responsabilidade de reagir daquelas vivenciadas na clássica intervenção humanitária, demonstrando que esse tipo *sui generis* de atuação deve ter uma série de cuidados para que, mesmo utilizando meios militares, alcance fins humanitários.

Apresentaram-se aqui, de maneira sucinta e de acordo com os objetivos deste trabalho, as principais facetas teóricas da responsabilidade de proteger. No momento seguinte, serão analisadas a aceitação e a adoção desta doutrina pelas Nações Unidas.

3.2 A prática da nova teoria: as Nações Unidas e os novos concertos

O relatório apresentado à ONU pela ICISS em 2001 responde a um

“chamado” do Secretário-Geral Kofi Annan. Entretanto, o relatório vem também ao encontro das aspirações dos interesses dos Estados que, *prima facie*, possuem o poder decisório para autorizar as intervenções humanitárias?

Com a análise das manifestações de aceitação, que será feita pelo estudo de alguns relatórios e discursos e da verificação da adoção ou não, partindo da observação das articulações dentro da ONU, nos espaços regionais e dos Estados, das recomendações contidas no relatório, pretende-se perquirir em que medida a teoria da responsabilidade de proteger ganha força no cenário internacional.

A primeira manifestação de aceitação da teoria da responsabilidade de proteger se deu pelo próprio Kofi Annan, em 2005, em seu relatório “In larger Freedom-towards development, security and human rights for all”⁶⁷ no qual propõe uma série de ajustes para que a ONU possa enfrentar os desafios crescentes do sistema internacional e reafirma a teoria da responsabilidade de proteger. O texto que segue o título “regra de direito”, refere que a responsabilidade de proteger deve ser abraçada pelas Nações Unidas e, quando for necessário, deve-se agir de acordo com ela. Destaca, ainda, a responsabilidade de proteger como a base das ações do coletivo internacional.

No relatório, o Secretário-Geral: a) confirma a responsabilidade primária do Estado de proteger todos os indivíduos que se encontrem em seu território, delegando à comunidade internacional a responsabilidade secundária nos termos do relatório da Comissão (ICISS); b) ratifica a competência do Conselho de Segurança para autorizar ações que utilizem o uso da força; c) destaca a prevenção.

Contudo, Kofi Annan silencia acerca das duas possibilidades invocadas pela comissão em caso de inação do CS: ser levada à AG, pelo procedimento “Unidos pela Paz”, ou a atuação das organizações regionais, com a autorização do CS. Também não menciona diretamente os elementos e os critérios da “responsabilidade de proteger”, e não traz ao debate os princípios fundadores da ação militar, mantendo o debate em um nível conceitual, sem adentrar nas

⁶⁷ ANNAN, K. *In larger freedom- towards development, security and human rights for all*. (A/59/2005) September 2005. Disponível em www.un.org/largerfreedom, acessado em 10/06/2008. Esse relatório foi preparado para os debates na Assembléia Geral entre os chefes de Estado, em razão das comemorações dos 60 anos da ONU.

questões operacionais, que como se verá adiante, são o campo teórico que apresenta as mudanças mais significativas. O relatório evidencia a limitação da teoria da responsabilidade de proteger.

Apesar de ter-se detido aos aspectos axiológicos da responsabilidade de proteger, Kofi Annan, carregou-a como bandeira também na Cúpula Mundial de 2005, quando declarou que um dos resultados mais importantes do encontro foi a aceitação por parte de todos os Estados membros das Nações Unidas de que existe

uma responsabilidade solidária em proteger populações civis contra genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade, com um compromisso de fazê-lo por intermédio do Conselho de Segurança sempre que autoridades locais sejam manifestamente insuficientes (ANNAN, 2005, apud RICUPERO, p. 67-68, 2006) *grifo meu*

Assim, a responsabilidade de proteger chega à Assembléia Geral, pelo Presidente, sendo contemplada no Documento Final da Cúpula Mundial, em 15 de outubro de 2005⁶⁸, expressa nos parágrafos 138 e 139⁶⁹, com tratamento bastante

⁶⁸ ONU. Assembléia Geral. World Summit Outcome (A/RES/60/1) (15 de setembro de 2005). Disponível em <http://www.un.org/summit2005/documents.html>. Acessado em 30 de novembro de 2007.

⁶⁹ A/RES/60/1, Paragraph 138. Each individual State has the responsibility to protect its populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity. This responsibility entails the prevention of such crimes, including their incitement, through appropriate and necessary means. We accept that responsibility and will act in accordance with it. The international community should, as appropriate, encourage and help States to exercise this responsibility and support the United Nations in establishing an early warning capability. Paragraph 139. The international community, through the United Nations, also has the responsibility to use appropriate diplomatic, humanitarian and other peaceful means, in accordance with Chapters VI and VIII of the Charter, to help to protect populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity. In this context, we are prepared to take collective action, in a timely and decisive manner, through the Security Council, in accordance with the Charter, including Chapter VII, on a case-by-case basis and in cooperation with relevant regional organizations as appropriate, should peaceful means be inadequate and national authorities are manifestly failing to protect their populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity. We stress the need for the General Assembly to continue consideration of the responsibility to protect populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity and its implications, bearing in mind the principles of the Charter and international law. We also intend to commit ourselves, as necessary and appropriate, to helping States build capacity to protect their populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity and to assisting those which are under stress before crises and conflicts break out.

similar ao dispensado pelo Secretário-Geral.

Fica explicitado que todos os membros da Assembléia Geral concordam que a responsabilidade primária sobre a população civil é do Estado no qual esta se encontra. Sendo que a comunidade internacional deve encorajar e ajudar os Estados a exercer essa responsabilidade. Entretanto, reconhece que a comunidade internacional tem a responsabilidade (secundária) de utilizar-se de todos os meios pacíficos previstos nos Capítulos VI e VIII da Carta da ONU para auxiliar na proteção a populações civis de genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade. Contudo, se os meios pacíficos se mostrarem insuficientes, os Estados membros reconheceram a sua responsabilidade compartilhada para efetivar uma ação coletiva de acordo com o Capítulo VII da Carta, sob os auspícios do CS, podendo dar-se em coordenação com organizações regionais.

A Assembléia Geral reforça, ainda, a necessidade de se seguir considerando o conceito da responsabilidade de proteger dentro do órgão. Nota-se que também a Assembléia Geral aceita em parte a teoria da responsabilidade de proteger, adota-a em caráter axiológico, avocando para si a responsabilidade secundária sobre populações civis vítimas de genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade. Alarga as causas que justificam a ação, mas se omite em relação aos princípios operacionais.

Verifica-se que a teoria da responsabilidade de proteger sofre estreitamentos desde a sua primeira invocação nas Nações Unidas, limitando-a em suas possibilidades de aplicação, alargando a “margem de manobra” dos Estados em relação a ela. Essa conjectura tende a aprofundar-se com as análises a serem feitas ainda pelo Conselho de Segurança, que examinou apenas incidentalmente a questão, referindo-a na Resolução 1674/2006. No preâmbulo desse documento, o CS reafirmou as provisões dos parágrafos 138 e 139, vistos anteriormente, do documento Final da Cúpula Mundial de 2005, relativamente à proteção de populações do genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade.

Um dos pontos mais importantes aqui se refere à sugestão contida no relatório quanto à vedação do uso do poder de veto aos membros permanentes dos CS, nos casos que tratem de crimes graves contra a pessoa humana. A Comissão

propõe um “código de conduta” para o uso do veto em relação a ações que são necessárias para parar ou impedir uma crise humanitária significativa, ICISS (2001, p. 67). Entretanto, deixa ampla margem de interpretação na medida em que é elaborada de forma a proteger os interesses vitais dos Estados que compõem a cúpula do CS. De toda a forma, essa é uma proposição proativa que objetiva evitar as inações, o congelamento proporcionado pelo veto, como já vivenciado em algumas experiências, de total inércia da comunidade internacional diante de tragédias humanitárias.

Assim, vê-se que o Secretário-Geral, a Assembléia-Geral e o Conselho de Segurança deixaram de trazer ao debate sobre a responsabilidade de proteger pontos fundamentais para uma real mudança de paradigma. O silêncio quanto aos princípios acautelatórios e operacionais, à tripartição da responsabilidade (evitar, reagir e reconstruir), impossibilita repensar o *modus operandi* da clássica intervenção humanitária. O que se tem até agora é uma tangente tímida, que toca o grande círculo das crises humanitárias de forma bastante tênue. A ausência de uma discussão completa sobre o texto do relatório traz à cena somente os pontos incontroversos e que não viabilizam uma mudança substancial no modelo da intervenção humanitária.

É importante salientar que há uma clara intencionalidade de compartilhar responsabilidades em questões humanitárias, mas a retórica é a força preponderante. A limitação da teoria da responsabilidade de proteger também limita a sua prática. O exemplo mais contundente ocorreu em Darfur, no Oeste do Sudão, que vivenciava massacres bárbaros, quando já se discutia e se reconhecia a responsabilidade de proteger enquanto doutrina a ser seguida pelos Estados.

De acordo com Ricupero (2006), a Anistia Internacional é bastante explícita em apontar os patrocinadores das inações em tragédias passadas, como Ruanda e em Darfur, e em frisar que o sucesso da responsabilidade de proteger está na vontade política dos cinco membros permanentes do Conselho de Segurança e da pressão a ser exercida pela Assembléia Geral.

A análise das manifestações de aceitação, e como estas possibilitam a adoção na prática, da nova teoria, agrega elementos à investigação da problemática proposta nesta pesquisa: se é possível afirmar que se está diante de um novo

paradigma de intervenção por razões de humanidade. Por fim, objetivando responder a esse problema, serão analisadas as rupturas e as continuidades apresentadas pela responsabilidade de proteger diante da doutrina da intervenção humanitária.

3.3 A Responsabilidade de Proteger: inovações e continuidades apresentadas pela nova teoria

As teorias da responsabilidade de proteger e da intervenção humanitária serão analisadas comparativamente, nesta subseção. Dessa forma, pretende-se estabelecer parâmetros que demonstrem se há um novo paradigma de solução de conflitos no Direito Internacional.

A abordagem terá como foco a responsabilidade de reagir, ou seja, as propostas contidas no relatório sobre as ações militares para a proteção humanitária. Nesse ponto, a responsabilidade de proteger equipara-se à intervenção humanitária, demandando, pois, uma atenção especial. Entretanto, preliminarmente, é preciso tratar de algumas questões incidentes, mas fundamentais, como a soberania e a ingerência, pois intrinsecamente ligadas ao tema proposto.

No tocante aos aspectos doutrinários, uma das principais inovações trazidas pela responsabilidade de proteger concerne às modificações propostas ao conceito de soberania. Propõe-se a limitação da soberania alterando-a de um direito absoluto do Estado, como controle, para um direito limitado, como responsabilidade. O Estado, assim, passa a ter uma responsabilidade primária em relação aos seus indivíduos, atribuindo à comunidade internacional uma responsabilidade secundária (caso o Estado não aja, ou seja incapaz de fazê-lo para impedir ou fazer cessar uma violação grave aos direitos humanos fundamentais daqueles indivíduos).

O relatório não faz qualquer menção sobre os efeitos jurídicos dessa responsabilidade. Pelo espírito deste, bem como pelas manifestações nas Nações Unidas, a conotação que se dá é de uma responsabilidade moral, por tratar de matéria tão cara, como os direitos humanos.

Além disso, importante colocar sobre a subordinação da soberania aos direitos humanos, a limitação do conceito de soberania também é relevante por questões práticas dado que a maioria das crises internacionais nos últimos anos tem sido de conflitos internos, com efeitos internacionais, e não propriamente internacionais, de acordo com a ICISS (2001). Daí a necessidade de novas regras que adaptem a noção clássica de soberania ao sistema internacional atual, para que os Estados não possam mais manipular esse princípio do Direito Internacional a fim de violar o próprio Direito Internacional (e especialmente o dos Direitos Humanos).

Outro ponto fundamental é relativo ao “direito de ingerência”. Como se viu no Capítulo II, não houve consenso doutrinário em relação à sua existência, nem foi uma matéria pacífica entre os Estados (mesmo para aqueles que estavam dispostos a limitar o conceito de soberania em prol dos direitos humanos).

As resistências, ainda que veladas, da nova perspectiva de uso da força, sem previsão expressa na Carta da ONU, para defesa dos direitos humanos. A exceção a um dos princípios mais importantes das relações internacionais ocorria sem assento legal. Nem mesmo entre os doutrinadores que trabalham com a construção consuetudinária deste direito existe consenso. A maior parte da doutrina defende que uma intervenção humanitária deve se dar de acordo com a Carta das Nações Unidas.

Essa reformulação teórica enseja uma ruptura com a teoria clássica da intervenção humanitária bastante significativa, pois já existe dentro de textos produzidos na ONU, autorização para o uso da força (nos termos do Capítulo VII da Carta) para proteger populações civis contra genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade, quando (e sempre, de acordo com Kofi Annan) que as autoridades locais se mostrarem incapazes de fazê-lo.

Ainda relativo ao direito de ingerência, há a inquietação resultante dos “propósitos humanitários”, que possibilitando uma interpretação difusa e abrem vias de interferências diversas nos assuntos internos dos Estados (especialmente dos fracos). Além disso, um direito de ingerência poderia significar que qualquer Estado não apenas poderia, mas deveria agir, mesmo que unilateralmente, para prevenir crises humanitárias, o que poderia prejudicar seriamente todo o sistema de segurança coletiva estabelecido com a ONU.

Assim, a Comissão propõe uma alteração terminológica: de um direito de ingerência para uma responsabilidade de proteger; de um direito de intervir a um dever de agir. Quando se fala em um direito, dá-se uma possibilidade de escolha quanto a exercê-lo ou não. Tratando-se de um dever, não há discricionariedade, pois se está obrigado a exercê-lo. O direito, agora, é das populações que sofrem a violação de receberem o auxílio necessário para fazer cessar ou impedir tais sofrimentos, não mais dos Estados de intervirem em tais casos, e o dever é dos Estados, primeiramente, ou da comunidade internacional.

Essa alteração de um direito para um dever, que de forma retórica já foi aceita, traz determinantes aleatórias às ações dos Estados, com imposições e limitações. Aplicando-se, da forma similar, à comunidade internacional que, em um primeiro momento, teria somente a imposição de agir, a responsabilidade de dar a proteção, quando insuficiente a proporcionada pelo Estado.

Por outro lado, a mudança imporia a necessidade do estabelecimento de mecanismos de apuração da responsabilidade em caso de ação ou omissão do Estado ou da comunidade internacional, ou seja, o Conselho de Segurança, que de acordo com a ICISS (2001) é o órgão dotado da responsabilidade de proteger, que invoque a responsabilidade de proteger. Entretanto, em face do atual sistema internacional isso implicaria em um grande desafio ou em equívoco substancial que inviabilizaria tal controle, pois a revisão judicial dos atos do Conselho de Segurança tem sido muito limitada. A própria Corte Internacional de Justiça (CIJ)⁷⁰, ao ser consultada sobre a possibilidade de controle de constitucionalidade dos atos emanados do CS, esta se deu por incompetente, por se tratarem de atos administrativos. Conforme Seitenfus (2005c, p. 158), “os grandes conflitos internacionais têm passado à margem do principal órgão judiciário da ONU, causando uma sensação de impunidade dos infratores do direito internacional e um mal-estar generalizado”. Ainda assim, é importante trazer ao debate não apenas os entes a serem responsabilizados, mas como será efetivada, quais os mecanismos que devemos dispor para a sua responsabilização, sendo este um debate que pode levar a rupturas muito importantes para uma nova ordem internacional.

⁷⁰ A Corte Internacional de Justiça (CIJ), de acordo com Seitenfus (2005c), é o principal órgão judiciário das Nações Unidas, exercendo uma jurisdição facultativa e limitada à matéria e ao consentimento dos Estados de se submeterem a esta.

Com relação à ação militar, é possível identificar uma série de inovações e uma porção de continuidades. A Comissão busca agregar à doutrina clássica da intervenção humanitária elementos elucidativos e saneadores, objetivando afastar as objeções formuladas a esta⁷¹, especialmente no que tange ao *modus operandi* da atuação, com estabelecimento de princípios norteadores e critérios para a ação.

A necessidade de critérios pode ser justificada à luz da natureza da sociedade internacional na qual os Estados atuam motivados por seus interesses nacionais, o que pode determinar condutas diversas em casos análogos. Assim, a fixação de critérios é relevante tanto quando a comunidade internacional está disposta a agir (como um meio de limitar possíveis abusos), como quando ela não está disposta a atuar (como um padrão que pressione para a ação), diminuindo, dessa forma, a margem de seletividade nas ações.

Em primeiro lugar, está a questão da justa causa. Na intervenção humanitária, entendia-se a existência de “violação grave aos direitos humanos”. Já na responsabilidade de proteger, o motivo que autoriza o início da ação com o uso da força é a perda de vidas e/ou a limpeza étnica, ambas em larga escala. Apesar de não quantificar o “em larga escala”, está claro que a ICISS optou por restringir o uso da força, somente em casos extremos. Porém o termo em aberto possibilita interpretações diversas, podendo levar, mais uma vez, a paralisações em meio a crises humanitárias. Esta é crítica recorrente enfrentada pela ICISS. Por outro lado, o estabelecimento de critérios numéricos estreitos também não seria possível, afinal seria aceitável considerar crimes humanitários até certa quota?

Além disso, a restrição em relação à anterior “violação grave aos direitos humanos” foi um modo de a Comissão tornar o texto mais adequado aos interesses dos Estados avessos à idéia de ter sua soberania limitada em razão dos direitos humanos. Além disso, a ICISS (2001) entende que outras violações, menos graves que as descritas como justa causa, podem ensejar sanções aos Estados, mas não o uso da força militar.

Quanto aos princípios precautórios, tem-se uma continuidade teórica: para pôr fim ao sofrimento humano, o último recurso e a proporcionalidade dos meios,

⁷¹ É o que já se demonstrou em relação aos temas soberania e ingerência.

estão previstos também na intervenção humanitária, apesar de não estarem agrupados sob o mesmo título. Excepciona-se somente o último princípio elencado, a probabilidade razoável.

Em relação à autoridade adequada o relatório apresenta como o legítimo representante o Conselho de Segurança, o que foi ratificado internamente pela ONU. Na intervenção humanitária também o CS é órgão legítimo para efetivar uma ação militar em defesa dos direitos humanos. Mas há uma abertura para a possível atuação unilateral de um Estado em caso de inação do CS (com muitas objeções formuladas). Na doutrina da responsabilidade de proteger, diante da inércia do Conselho, são autorizados a Assembléia Geral e as organizações regionais.

A AG, de acordo com a ICISS (2001), poderia agir de acordo com o procedimento “Unidos pela Paz”. Esse procedimento, apesar de dar à Assembléia Geral competências extraordinárias, nos termos da Resolução 377 de 1950, somente lhe permite examinar o assunto e recomendar medidas coletivas, inclusive o emprego da força armada. Mas a autorização passa necessariamente pelo CS. Nesse ponto, tem-se apenas uma transitoriedade, pois a Comissão tenta fazer ressurgir uma resolução já existente, porém, há muito em desuso.

Às organizações regionais é reforçada⁷² a possibilidade de agirem dentro de suas jurisdições, subordinadas a uma autorização *post facto* do Conselho de Segurança. Apesar do artigo 53⁷³ da Carta da ONU declarar que ações de uso da força por organizações regionais requerem a autorização pelo Conselho de Segurança, não há menção da necessidade de tal autorização ser *a posteriori*, o que significa que em termos de legalidade há harmonia entre as propostas da ICISS e a Carta da ONU.

⁷² Fala-se em reforçada aqui, porque essa perspectiva já está contemplada no art. 53 da Carta da ONU, também não se tratando de uma inovação.

⁷³ **Artº. 53.1**, Carta da ONU. O Conselho de Segurança utilizará, quando for caso, tais acordos e organizações regionais para uma ação coercitiva sob a sua própria autoridade. Nenhuma acção coercitiva será, no entanto, levada a efeito em conformidade com acordos ou organizações regionais sem autorização do Conselho de Segurança, com exceção das medidas contra um Estado inimigo, como está definido no nº 2 deste artigo, que forem determinadas em consequência do art. 107 ou em acordos regionais destinados a impedir a renovação de uma política agressiva por parte de qualquer desses Estados, até ao momento em que a Organização possa, a pedido dos Governos interessados, ser incumbida de impedir qualquer nova agressão por parte de tal Estado (grifo meu).

Volta-se, aqui, ao caso de Darfur no Sudão. A Carta Constitutiva da União Africana dá ênfase ao desenvolvimento econômico da região, à democracia e aos direitos fundamentais do homem, o que, de acordo com Seitenfus (2005c, p. 333), são “conceitos e expressões absolutamente inovadoras para o continente africano”. No seu art. 4º estão contemplados como princípios a não ingerência e o não uso ou a ameaça da força nas relações entre os Estados Membros. Entretanto, prevê na alínea *h* do mesmo dispositivo, o “direito da União intervir num Estado Membro em conformidade com uma decisão da Conferência⁷⁴ em situações graves nomeadamente, crimes de guerra, genocídio e crimes contra a humanidade”. Isso com o objetivo não mais se presenciar inertes a tragédias humanitárias, como em Ruanda.

A crise humanitária no Sudão mobilizou organizações regional e universal. Primeiramente, a UA estabeleceu em 28 de maio de 2004, a Missão da União Africana no Sudão (AMIS), sendo que a ONU, em 24 de março de 2005 instituiu a UNAMIS (Missão das Nações Unidas no Sudão). Partindo de uma solicitação da União Africana, em julho de 2007, pela Resolução 1769/2007, é estabelecida a UNAMID (Missão das Nações Unidas e União Africana em Darfur), com o mandato estendido pela Resolução 1828/2008, até 31 de julho de 2009⁷⁵. Esta operação híbrida entre ONU-UA aponta certamente para novas probabilidades para os mecanismos tradicionais de solução de litígios, representando ponto importante da responsabilidade de proteger.

Entretanto, com base nos aspectos puramente teóricos, parece que os princípios operacionais trazidos pela nova teoria são o grande diferencial em relação à clássica intervenção humanitária. O *modus operandi* dessas intervenções sempre foi alvo de fortes críticas: os excessos cometidos pelas tropas durante a ocupação, a falta de parâmetros para a ação das tropas multinacionais (com formação e orientação distintas), a desproporção do uso da força, fomentam debates sobre o distanciamento entre meios e fins em intervenções humanitárias.

⁷⁴ A Conferência é o órgão supremo da União Africana, composta pelos chefes de Estado e de Governo dos Estados-Membros, ou seus representantes credenciados, de acordo com os art. 6º a 9º da Carta da UA.

⁷⁵ Ambas as Resoluções, 1769/2007 e 1828/2008, estão disponíveis no sítio da UNAMID em <http://www.un.org/depts/dpko/missions/unamid/res.html>, acesso 12 de maio de 2008.

O relatório da Comissão deixa patente o propósito de regular a atuação do coletivo internacional nas intervenções armadas, enfatizando a proporcionalidade entre os meios e os fins e, considerando-se o caráter multilateral dos contingentes, articulando as ações das tropas. Para isso, a ICISS (2001) destacou a necessidade de os objetivos e os mandatos serem claros e com os recursos condizentes; de haver um comando e abordagem comum aos militares participantes; da limitação do uso da força – sendo o objetivo proteger a população e não derrotar um Estado – de se ter regras de engajamento que caibam no conceito operacional, refletindo o princípio da proporcionalidade e a total aderência ao Direito Internacional Humanitário; da proteção pela força não se transformar no objetivo principal e de se buscar a máxima coordenação possível com as organizações humanitárias.

Tais proposições em relação às ações armadas, que remetem à responsabilidade de reagir, juntamente com a responsabilidade de evitar, são o aspecto central da responsabilidade de proteger. Traz conceitos de ações continuadas dentro de um cenário de conflito, o que proporciona análises mais complexas do cenário como um todo, trabalhados em momentos distintos, mas utilizando as experiências dos momentos anteriores. A responsabilidade de proteger sugere, nesse contexto, ações à comunidade internacional que busquem integrar conhecimentos sobre o povo que receberá a intervenção aos mecanismos de solução de conflitos, enfatizando o diálogo e a reconciliação.

Entretanto, a prática atual demonstra que as continuidades marcam o cenário deste início de século, pois permanece dependendo da mesma lógica de poder para ser efetivada. Os mecanismos de solução de conflitos apresentados já são conhecidos, mas há inovações na forma de articulá-los, o que pode trazer alterações substanciais aos resultados das intervenções. Se, na prática, houver a conjugação do que apregoa a nova doutrina, pode-se dizer que haverá um ponto de ruptura bastante significativo, comparativamente às intervenções humanitárias vivenciadas até o presente momento.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Encerrar um trabalho de pesquisa é uma tarefa difícil. Tão árdua quanto iniciá-la, ou mais. A aproximação com a temática é envolta por um manto de descobertas, surpresas, certezas, dúvidas, indagações, desde o primeiro olhar sobre o objeto as múltiplas interjeições. Primeiramente, observando-se de longe, como um todo. Em um segundo momento, faz-se uma leitura parte a parte, para, mais uma vez, distanciar-se e analisar o objeto em sua complexidade. A cada aproximação e afastamento, a cada parte entendida em razão do todo, mais questionamentos e menos respostas. Parece que o objeto se complexifica na medida em que as dúvidas aumentam e as certezas diminuem.

Quando se é afeto a um tema, ele pode parecer mais belo do que realmente é. A intervenção humanitária é um tema quase romântico que, por um lado apaixona pela nobreza da motivação, que fomenta esperanças e, por outro lado desilude, pela demonstração de interesses escusos e por escancarar cenários desoladores. Essa ambiguidade talvez indique que se tenha chegado perto demais.

Todavia, foi dessa aproximação e afastamento do tema que surgiu a problemática desta pesquisa, que investigou se ocorreram reformulações no modelo da Intervenção Humanitária no final do Século XX e início do Século XXI. E se ocorreram reformulações, como refletiram nas atuações humanitárias das Nações Unidas e dos países participantes. Perquiriu, ainda, a probabilidade da criação de espaços dialógicos e colaborativos em meio a um contexto de intervenção armada.

Nessa direção, verificaram-se os esforços, especialmente teóricos, para suplantar as cenas desveladas por alguns casos que demandaram proteção humanitária, até o presente momento histórico. Houve reformulações teóricas, tanto conceituais como operacionais, mas sem encontrar um consenso.

Dessa forma, objetivando sistematizar alguns entendimentos conclusivos dentro da presente pesquisa, ainda que provisórios, pois são relativos a um objeto

que está em movimento, que passa por rupturas e permanências, destacam-se alguns tópicos. Dentro destes, serão trazidos alguns questionamentos, sem a intenção de apresentar respostas a todos. O intento é problematizar elementos que estão de alguma maneira circundando a teia que compõe a problemática deste estudo, ainda que extrapolem o espaço-tempo aqui propostos, pois poderão gerar novas pesquisas. Essa pontuação não significa, contudo, uma fragmentação de conhecimentos, mas uma forma de destacar os principais questionamentos, referentes à problemática, surgidos no decorrer da investigação.

a) O princípio de não intervenção e a realidade da intervenção, o dever ser e o ser nas relações internacionais: há uma patente dissociação entre o dogma e a prática tocantes ao intrincado relacionamento interestatal. Cada um deles se apóia em distintos fundamentos: o dogma recorre, especialmente, à soberania e a prática excepciona a regra, lícitamente, fundada nos direitos humanos⁷⁶. E esse embate dá fôlego a muitas discussões tendo de um lado os apoiadores da soberania, que a entendem como poder ilimitado do Estado, e do outro os causídicos dos direitos humanos, em nome dos quais defendem a limitação da soberania.

A soberania estatal, nos moldes westfalianos, tem como seu corolário o princípio de não intervenção. O modelo tradicional da intervenção com propósitos humanitários relativiza tal princípio com fundamento nos direitos humanos. Esse segue sendo um dos dissensos acerca da intervenção humanitária, que coloca de um lado os patrocinadores da soberania e de outro os defensores dos direitos humanos.

Assim, a proposta apresentada pela ICISS (2001) traz opções para retirar a objeção sedimentada na soberania. Apresenta, assim, uma modificação conceitual: desloca-se do conceito de soberania como um direito absoluto do Estado para outro em que a soberania é entendida como um direito limitado no seu exercício. Então, o primeiro conceito se substantiva (ou adjetiva) por controle e o segundo por responsabilidade. Ao Estado é imputada a responsabilidade primária sobre os indivíduos que estão em seu território. Somente quando há incapacidade por parte

⁷⁶ Nesse momento, não se pretende discutir as questões já referidas no primeiro capítulo do trabalho, atinentes às contradições entre o princípio da não intervenção e a prática da intervenção, qualquer que seja a sua tipologia ou finalidade. Aqui se está falando de intervenção por razões de humanidade.

deste em oferecer proteção aos direitos fundamentais dos seus, recairá a responsabilidade de proteger sobre a comunidade internacional.

O relatório não faz qualquer menção sobre os efeitos jurídicos dessa responsabilidade. Pelo espírito deste, bem como pelas manifestações nas Nações Unidas, a conotação que se dá é de uma responsabilidade moral, por tratar de matéria tão cara, como os direitos humanos.

O CS e a AG ao admitirem a existência de uma responsabilidade de proteger, primária por parte do Estado e secundária pela comunidade internacional, criam uma norma de Direito Internacional à qual se sujeitarão? Ou manifestaram-se em relação à nova teoria para responder aos anseios da opinião pública internacional, mas certos da impunidade vigente no sistema internacional? Assim, um Estado, incapaz de prover a proteção dos indivíduos que estão sob sua soberania, que vivencie uma crise humanitária, poderá em caso de omissão da ONU, como em tantos casos já vivenciados, pleitear a sua responsabilização? Qual seria o foro internacional competente?

Uma pessoa jurídica de direito internacional público – Estado ou Organização Internacional – quando praticar uma conduta ilícita, ação ou omissão, à luz do direito internacional, que resultar dano a outro sujeito de direito internacional, incorrerá na responsabilização do lesado. Por outro lado, Rezek (2005), lembra que somente o Estado vitimado por alguma forma de dano tem legitimidade para invocar a responsabilidade internacional de outro Estado ou Organização Internacional.

Portanto, em tese a comunidade internacional, leia-se o Conselho de Segurança da ONU, tendo reconhecido a responsabilidade de proteger, poderia ser responsabilizado em caso de omissão em uma grave crise humanitária. Esse importante segmento de ruptura é sucedido por outro de continuidade: o descompasso entre a teoria e a prática.

Por fim, para a teoria da responsabilidade de proteger a soberania, ainda que limitada, permanece como uma norma de Direito Internacional bem como o princípio de não intervenção nesse contexto teórico como basilar das relações internacionais. Para a Comissão, esse dogma protege Estados, governos, pessoas e culturas, somente podendo ser excepcionado quando um Estado for incapaz de proteger a

dignidade humana do seu povo. Cada Estado deve, portanto, resolver seus problemas internos, responsabilizando-se pelos indivíduos que se encontram em seu território. Assim, esta proposta busca reduzir o poder do argumento da soberania e do princípio de não intervenção como oposição às intervenções por razões de humanidade.

b) Intervenção humanitária *versus* responsabilidade de proteger: mudança paradigmática ou mudança nos termos do debate político?

A teoria da responsabilidade de proteger traz, em relação à intervenção humanitária, o propósito evidente de regular a atuação do coletivo internacional nas intervenções armadas. Enfatiza a necessidade de haver proporcionalidade entre os meios e os fins e busca articular a ação dos militares participantes, considerado o caráter multinacional dos contingentes. Para tanto, estabelece as justas causas para o início da ação, os princípios precautórios e a autoridade adequada, regravando os atos que antecedem a intervenção militar. Enumera também uma série de princípios operacionais, para nortear a atuação armada, que são o ponto mais significativo da nova teoria em relação à clássica.

Quanto aos aspectos teóricos da ação militar, é possível identificar uma série de rupturas e continuidades. A Comissão busca agregar à doutrina clássica da intervenção humanitária elementos elucidativos e saneadores no intuito de afastar as objeções formuladas à mesma, especialmente no que tange ao *modus operandi* da ação, com estabelecimento de princípios norteadores e critérios para a atuação.

A teoria da responsabilidade de proteger repete o modelo tradicional de intervenção humanitária em quase todas as suas facetas, como em relação aos sujeitos ativo e passivo da intervenção. Os países que detêm o poder decisório são os mesmos, bem como os que recebem a intervenção também o são. Afinal, as impossibilidades reais aterram as possibilidades jurídicas de se efetivar uma intervenção armada em relação a um dos membros do CS ou a qualquer outro país que detenha poder econômico e/ou militar.

Além disso, mais uma vez, tenta-se desenvolver uma mesma fórmula para ser usada em todos os casos. Mas cada caso é único, pois envolve um povo com as

suas particularidades, sua cultura, sua língua, seus costumes, etc. Nesse sentido, a teoria da responsabilidade de proteger, em seus três momentos, vem ao encontro de uma intervenção humanitária que realmente possa alcançar os fins de humanidade. Especialmente a responsabilidade de evitar que traz consigo aspirações de diálogo e reconciliação, evidenciando (ainda que de forma tímida) a importância de serem estudadas as causas do conflito, utilizando-se os mecanismos de análise (que não estão descritos claramente) e todos os meios possíveis de solução pacífica de conflitos, que é o objetivo primordial. Apesar de o caráter impositivo permanecer presente (e não há menção no relatório sobre a necessidade da construção de espaços colaborativos e dialógicos), há um sopro de novas possibilidades na nova teoria.

Nesse momento de reformulação teórica, já se apresenta uma ruptura em relação à teoria clássica da intervenção humanitária bastante significativa, pois já se encontra dentro de textos produzidos na ONU autorização para o uso da força (nos termos do Capítulo VII da Carta) para proteger populações civis contra genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade, quando (ou sempre, de acordo com Kofi Annan) as autoridades locais se mostrarem incapazes de fazê-lo.

Pode-se dizer que houve uma reformulação conceitual e teórica, não houve, contudo, uma reformulação paradigmática, que é resultado de um processo histórico. O conceito, no seu aspecto mais amplo, de “responsabilidade de proteger”, foi aceito, como se viu, pelo Ex-Secretário das Nações Unidas Kofi Annan, pela Assembléia Geral e pelo próprio Conselho de Segurança, mas não foi operacionalizado. Nem mesmo os aspectos principiológicos da teoria foram oficialmente acreditados.

Não consideramos que haja agora uma base suficientemente sólida, em princípio e na prática, para pretender que existe um novo princípio formal de direito internacional consuetudinário. Mas consideramos que a “responsabilidade de proteger” é uma norma internacional emergente, ou um princípio orientador do comportamento para a comunidade internacional de países, que poderá muito bem ser integrada no direito internacional consuetudinário, se mais consolidada na prática dos países e

intergovernamental (Evans, 2002)⁷⁷.

Assim, pode-se dizer que a teoria da responsabilidade de proteger busca estabelecer alguns princípios para a ação militar, com o intuito de afastar as objeções construídas ao longo do tempo em relação à intervenção humanitária, cotejando as experiências vivenciadas. Porém, nos casos atuais não se está observando a aplicação da nova teoria. Mais uma vez, a retórica dissocia-se da prática.

c) teoria e prática desarticuladas dão respostas insuficientes aos desafios humanitários: a prática não se mostrou – e não se mostra – satisfatória, evidenciando o elemento decisivo para o afastamento entre prática e teoria: o interesse nacional dos Estados que têm o poder de decidir e agir.

Com a doutrina da responsabilidade de proteger, buscou-se uma nova fórmula para obter novos resultados. Alteraram-se coeficientes já existentes, mantiveram-se outros e agregaram-se alguns novos. Por mais que tenham sido feitas modificações em relação a “y”, “z”, “w”, incógnitas que compõem a fórmula, uma delas permanece inalterada: “x”, que pode ser dada pela equação $x = CS + PV$ ⁷⁸. Logo “x” representa a decisão de agir ou não agir, o uso do poder de veto pelo Conselho de Segurança, que autoriza ou inviabiliza uma intervenção humanitária, independentemente dos demais fatores.

Eis aqui uma importante questão, referente à sugestão contida no relatório quanto à vedação do uso do poder de veto aos membros permanentes dos CS, nos casos que tratem de crimes graves contra a pessoa humana. O “código de conduta” proposto visa a coibir o uso do veto em relação a ações que são necessárias para cessar ou impedir uma crise humanitária significativa. Entretanto, deixa ampla margem de interpretação na medida em que é elaborada para proteger os interesses

⁷⁷ Afirmação de Gerath Evans disponível em artigo publicado no sítio da OTAN: <http://www.nato.int/docu/review/2002/issue4/portuguese/analysis.html>.

⁷⁸ Poder de veto de que dispõe o Conselho de Segurança, que significa, de acordo com Seitenfus (2005, p. 144), “um voto negativo no interior do processo decisório que tem como efeito inibir e impedir a adoção de uma decisão”.

vitais dos Estados que compõem a cúpula do CS.

De toda a forma, tal proposição, proativa, objetiva evitar as inações, o congelamento proporcionado pelo veto, como já observado em muitos casos, desvelando cenários de tragédias humanitárias, diante da total inércia da comunidade internacional. Além do que se pretende afastar a seletividade das ações, privilegiando os direitos humanos. É possível haver seletividade, em se tratando de Direitos Humanos? Os interesses humanitários devem sobrepor-se aos interesses nacionais dos Estados?

Nos casos extremos, de crises humanitárias que demandam ações da comunidade internacional para fazer cessar as graves violações aos direitos humanos, partindo dos elementos colhidos nesta pesquisa, entende-se que não se pode admitir seletividade em razão dos interesses nacionais dos Estados que detêm o poder decisório sobre as intervenções por razões de humanidade.

Os esforços teóricos, para estabelecer princípios para a atuação militar e torná-la mais efetiva são importantes, mas não são suficientes, como se pôde verificar em Darfur. Já em 2004 este país vivenciava os massacres e a limpeza étnica da população não árabe, chegando a centenas de milhares de pessoas. Naquele momento, já se discutia e se reconhecia a responsabilidade de proteger enquanto doutrina a ser seguida pelos Estados.

A repetição sistêmica de tragédias como a vivenciada em Ruanda, e mais recentemente em Darfur, demonstra que o sucesso da responsabilidade de proteger está na vontade política dos cinco membros permanentes do Conselho de Segurança. Entretanto, a pressão a ser exercida pelos demais membros da ONU, para mobilizá-los, será essencial para transformar o discurso em prática.

d) A possibilidade de criação de espaços dialógicos e colaborativos em meio a uma intervenção: o desafio de organizar espaços dialógicos balizados pela educação dialógica freireana já se constitui *a priori* em um desafio.

Colocar em discussão como podem ou poderiam ser constituídos, ou ainda quais seriam os elementos que comporiam a base desses espaços dialógicos – em

que a colaboração e a solidariedade são elementos fundantes – com o objetivo de atender aos interesses, esforços e condições de uma intervenção humanitária, estabelecendo fios que conectem essa reflexão, representa um esforço na superação de entendimentos que transitam no sentido de que uma Intervenção é “apenas” sofrida por um Estado.

O Estado é essencialmente seus homens, mulheres e crianças, e são estes que em última análise sofrem a Intervenção. Daí a importância de se pensar em espaços dialógicos que recoloquem o indivíduo nos cenários de solução de conflitos.

Um “espaço dialógico” não implica estruturas físicas, mas tão somente a disposição corajosa de “estar aberto” ao diálogo com o outro, enquanto prática especificamente humana. O entendimento teórico a respeito do que sejam espaços dialógicos viabilizadores da construção da cooperação e solidariedade de que trata essa dissertação, fundamenta-se especialmente nas idéias de Paulo Freire e dos outros teóricos da escola crítica, como Gimeno Sacristán e Pérez Gómez (1998), Pérez Gómez (2001).

Compreender dentro desse contexto o que significa o diálogo é fundamental, vez que é o principal elemento constitutivo deste espaço. Espaço esse entendido como “encontro” de homens que movidos e mediatizados por situações-problemas se unem em um esforço colaborativo e solidário para a superação de tais situações.

De acordo com Freire (1987), se é a construção de um espaço dialógico, solidário e colaborativo que buscamos é necessário que se criem condições para o “diálogo verdadeiro” entre os sujeitos que em determinado momento se encontram não como um ato de conquista, em que uns são detentores da verdade, enquanto os dominados nada sabem. O diálogo verdadeiro não aceita a dicotomia entre os homens, pois se funda no reconhecimento de uma “inquebrantável solidariedade entre eles”.

O diálogo, fundado na teoria da ação dialógica, possui como característica a colaboração que implica

...na co-laboração, exigida pela teoria dialógica da ação, os sujeitos dialógicos se voltam sobre a realidade mediatizadora que, problematizada,

os desafia. A resposta aos desafios da realidade problematizada é já a ação dos sujeitos dialógicos sobre ela, para transformá-la (FREIRE, 1987, p. 167).

Nessa direção, a colaboração que se funda na comunicação entre os homens, tem como objetivo último a união com vistas a problematização e superação de uma situação que oprime os homens. Contudo, o trabalho colaborativo constitui-se em um grande desafio, pois para sua concretização colocam-se diversos obstáculos, dentre os quais é possível citar: o interesse nacional tanto dos Estados que têm o poder de decidir pela efetivação de uma Intervenção Humanitária, bem como os interesses daqueles que serão partes na atuação do coletivo internacional em uma intervenção por razões de humanidade; e ainda, a composição dos contingentes tanto militares como civis, que são em sua maioria multinacionais, não havendo parâmetros para a atuação destes junto àquele povo que sofrerá a intervenção.

É nesse sentido que a “co-laboração” entendida por Freire (1987) como co-laboro, ou como trabalho conjunto, demanda que as diferentes partes que se organizam e se unem com o fim de superar situações de guerra e/ou guerrilhas que oprimem e massacram uma população, tenham igual poder de decisão e estejam igualmente comprometidas para esse fim.

O que é entendido por este trabalho como um ponto fundamental para que se iniciem processos de criação de espaços dialógicos em uma Intervenção Humanitária, é que esta tenha verdadeiramente fins humanitários. Para tanto, é necessário que a Intervenção Humanitária não tenha apenas fins de ação militar, centrando-se apenas no uso das armas. É preciso que o ser humano esteja no centro das ações e das discussões e que os homens (chefes de Estado/governo, representantes de uma organização internacional e/ou representante da sociedade civil do Estado que sofre a intervenção) estejam abertos a forjar um espaço dialógico e colaborativo.

Tem-se como exemplo de um novo arranjo dentro desse mosaico de interações, que é uma intervenção, o caso do Haiti. Comparativamente à teoria da responsabilidade de proteger, é possível situar o caso haitiano no terceiro momento

da intervenção: estaria a comunidade internacional exercendo a sua responsabilidade de reconstruir.

Apesar de os mandatos da Missão de Paz naquele país não fazerem alusão a esse termo, tem-se uma experiência inédita vivenciada pelos países sul-americanos no que concerne à colaboração, diálogo e esforço mútuo no seio de uma operação de paz sob os auspícios das Nações Unidas.

Ainda que as motivações desses países para comporem a Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti (MINUSTAH)⁷⁹ tenham sido diversas, observa-se uma mobilização de forças em meio a uma atmosfera de diálogo e colaboração, nunca antes vivenciada no subcontinente. A experiência é incipiente, mas dá fôlego a novas possibilidades que apontam para ações solidárias que vão do Sul para o Sul.

Em meio a esse ambiente, são elaboradas também teorias com o objetivo de ratificar as promessas de um cenário internacional solidário, mais do que cooperativo, como a diplomacia solidária, que pode ser definida

como sendo a concepção e a aplicação de uma ação coletiva internacional, sob os auspícios do Conselho de segurança (CS) das Nações Unidas, feita por terceiros Estados intervenientes num conflito interno ou internacional, desprovidos de motivações decorrentes de seu interesse nacional e movidos unicamente por um dever de consciência (SEITENFUS, 2006, p. 08)⁸⁰.

Ainda não estamos diante de um espaço solidário consolidado, mas se abrem vias dialógicas e colaborativas possíveis que ultrapassam a retórica. Os significativos esforços vindos do Sul demonstram o engajamento de governos, de

⁷⁹ Instituída pela Resolução 1542/2004, com os mandatos prorrogados, sucessivamente, pelas Resoluções 1576/2004, 1601/2005, 1608/2005, 1658/2006, 1702/2006, 1743/2007, 1780/2007, 1840/2008. Todas disponíveis em <http://www.un.org/spanish/Depts/dpko/minustah/res.html>, acesso realizados em 28 de maio de 2008.

⁸⁰ Para saber mais sobre a teoria da diplomacia solidária, é possível acessar [http://www.seitenfus.com.br/arquivos/elementos-diplomacia\(1\).pdf](http://www.seitenfus.com.br/arquivos/elementos-diplomacia(1).pdf) além de outros artigos do mesmo autor, disponíveis neste sítio.

militares e da academia dos países latino-americanos participantes da intervenção⁸¹ para a criação de novos espaços. Mas somente com a motivação solidária dos homens e a “abertura” para o diálogo será fomentada a colaboração em meio a um cenário de intervenção.

Como últimas considerações, é importante destacar que a fórmula, com fatores determinados e invariáveis, foi posta para a solução de conflitos, para todos os casos. Mas pelas experiências vivenciadas, ficou patente a ineficácia dessa proposta que por ser rígida e distante da realidade humana do Estado que necessita/sofre intervenção, demonstrou mais insucessos do que resultados positivos, seja pela inércia, pela mora na ação ou pela ausência de conhecimento sobre o espaço e o povo que suportará tal ação.

Acredita-se que para uma intervenção humanitária aproximar-se efetivamente dos fins de humanidade a que se propõe, é preciso que a preocupação com o indivíduo esteja presente em todos os momentos (preparatório, consecutório e posterior) da atuação militar. Afinal, somente quando o indivíduo, enquanto ser social, histórico e cultural, for de fato considerado nas atuações, em uma intervenção por razões de humanidade, os seus fins serão realmente alcançados, com a convergência de meios e fins para um ponto comum: a proteção dos direitos humanos, de todo e cada um, dos indivíduos que estão no território sobre o qual é impingida a intervenção.

Os homens que compõem os governos dos Estados fazem a diferença, “aquecendo” a “razão fria” do Estado, oportunizando ações solidárias e, dessa forma, viabilizando caminhos distintos dos propostos pelos mecanismos tradicionais de solução de conflitos. Essa postura é a do atual governo brasileiro, que se afasta dos discursos convencionais e utiliza a solidariedade como motivação para atuar junto ao coletivo internacional. Da mesma forma, outros países latino-americanos que empenham esforços em prol de uma população, que necessita não somente de uma atuação militar a fim de cessar violações aos direitos humanos. Precisa, na mesma medida, de respeito e de interesse⁸² pelas suas peculiaridades dos

⁸¹ Como os encontros promovidos pela FES – Friedrich-Ebert-Stiftung, no Uruguai, em 2007, reunindo diplomatas, militares e especialistas da sociedade civil dos países latino-americanos participantes da MINUSTAH, para debater sobre a cooperação latino-americana na intervenção humanitária no Haiti.

⁸² O sentido empregado a interesse aqui é o sentimento de zelo, de simpatia, de preocupação, de

indivíduos que compõem esse povo, para que possa, de fato, ser uma intervenção por razões de humanidade.

Assim, vê-se que diante da lógica do poder que rege as relações internacionais, resiste a vontade de muitos homens e mulheres dentro dos governos, da academia, da sociedade civil, que empenham esforços para uma nova ordem mundial. É, nessa resistência, que residem novos caminhos, novas perspectivas de solidariedade em meio a cenários de intervenção. Nessa esperança prospectiva, encerra-se esta dissertação, com menos romantismo do que se iniciou, mas não com menos confiança e fé nos homens.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACCOLY e SILVA, Hildebrando; SILVA, Geraldo Eulálio do Nascimento e. **Manual de Direito Internacional Público**. São Paulo: Saraiva, 1996.

ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon. **O que é ético, o que é humanitário?** Folha de São Paulo. São Paulo, 17 set. 1994. Opinião.

ALLIN, Dana H. **Debater a intervenção**. Disponível em: <<http://www.nato.int/docu/review/2002/issue4/portuguese/art1.html>>. Acesso em: 12 de janeiro de 2008.

ALVES, José Augusto Lindgren. **Relações Internacionais e Temas Sociais**. A Década das Conferências. Brasília: IBRI, 2001.

ARAÚJO, Luis I. Amorim. **Curso de Direito Internacional Público**. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

BAUMAN, Zigmunt. **Em busca da Política**. Rio de Janeiro: Editora Jorge Zahar, 2000.

BECKER, Howard. **Métodos de Pesquisa em Ciências Sociais**. 4. ed. São Paulo: Hucitec, 1999.

BETTATI, Mario. **O Direito de Ingerência: Mutação na Ordem Internacional**. Lisboa: Piaget, 1996.

BRAILLARD, Philippe (Org.). **Teoria das Relações Internacionais**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1990.

BREITBACH, Áurea Corrêa de Miranda. **Estudo sobre o conceito de região**. Porto Alegre: FEE, 1988.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. 5.ed. Brasília:UNB, 2000.

CASTILHO, Maria Augusta de. **Roteiro para Elaboração de Monografia em Ciências Jurídicas**. 2. ed. Revista. São Paulo: Sugestões Literárias, 2000.

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. **História da Política Exterior do Brasil**. 2. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002.

CHORNET, Consuelo Ramón. **Violência Necessária?** La intervención humanitária em Derecho Internacional. Madrid: Editorial Trotta, 1995.

CONVENÇÃO sobre Direitos e Deveres dos Estados. Montevideo, 1933.
Disponível em: <<http://www2.mre.gov.br/dai/dirdevEstados.htm>>. Acesso em: 19 de setembro de 2007.

DAWSON, Doyne. **As Origens da Guerra no Ocidente: Militarismo e Moralismo no Mundo Antigo**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1999.

EVANS, Gerath; SAHNOUN, Mohamed. **The Responsibility to Protect**. *Foreign Affairs*, v. 81, n. 6, Nov.-Dec. 2002. p. 102.

FERRAJOLI, Luigi. **A Soberania no Mundo Moderno: nascimento e crise do Estado Nacional**. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

FONTOURA, Paulo Roberto C. T. **O Brasil e as Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas**. Brasília: FUNAG, 1999.

FRANÇA, Paulo Roberto Caminha de Castilho. **A Guerra do Kosovo, a OTAN e o conceito de “Intervenção Humanitária”**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia do Oprimido**. 17. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da Esperança**: um reencontro com a pedagogia do oprimido. 11. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1996.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da Autonomia**: saberes necessários à prática educativa. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

GARCIA, Emerson. **Proteção internacional dos direitos humanos**: breves reflexões sobre os sistemas convencionais e não-convencionais. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2005.

GIMENO SACRISTÁN, José e PÉREZ GÓMEZ, Angel. **Compreender e Transformar o Ensino**. Porto Alegre: Artes Médicas, 1998.

GROSS, Ernest A. **As Nações Unidas: Estrutura da Paz**. Rio de Janeiro: GRD, 1961.

HABERMAS, Jürgen. **A constelação pós-nacional**: Ensaios políticos. São Paulo: Litera Mundi, 2001.

HOBSBAWM, Eric J. **A Era das Revoluções – 1789 – 1848**. 19. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2005.

IDCR/CRDI. SEITENFUS, Ricardo. **Relatório Técnico**: O Brasil diante do Haiti ... 2006. Disponível em: <<https://idl-bnc.idrc.ca/dspace/handle/123456789/32575>>. Acesso em: 19 ago. 2007.

ILHA, Adayr da Silva; VENTURA, Deisy. (Orgs.) **O Mercosul em movimento II**. Porto Alegre, Livraria do Advogado, 1999. Série Integração Latino-Americana.

IVANIAN, Eduard; TROFIMENKO, Guenrikh. "Expansionismo, uma Arma do Imperialismo Americano". *In*: GONTCHARUK, M. et alii. (Org.). **A História das Intervenções Armadas Americanas**. Moscovo: Ciências Sociais Contemporâneas, 1981, v. 1, p. 10-34.

KANT, Immanuel. **Sobre la paz perpetua**. 5. ed. Madrid: Tecnos, 1996.

KELSEN, Hans. **La Paz por Medio del derecho**. Editorial Losada: Buenos Aires, 2003.

KELSEN, Hans. **Derecho y paz en las relaciones internacionales**. 2. ed. México: Fondo de Cultura Económica, 1996.

LEWIN, André. **A ONU faz 60 anos**. Disponível em: <<http://www.ambafrance.org.br/abr/label/label60/01.htm>>. Acesso em 24 de novembro de 2007.

LITRENTO, Oliveiros. **Curso de Direito Internacional Público**. 3ª. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1997.

MAJELLA, R. P. **Paulistas treinam para missão em Timor. Folha de São Paulo**. São Paulo, 6 ago. 2000. Mundo, p. A 22.

MARICHAL, Carlos. **Las conferencias panamericanas: México y los orígenes de la globalización, 1889-1938**. México, Secretaría de Relaciones Exteriores (en prensa). Disponível em: http://biblio2.colmex.mx/coinam/copa_1889_1938/base1.htm

MATIAS, Estevão C. de Resende. **Relações Internacionais: cultura e poder**. Brasília: IBRI, 2005.

MELLO, Celso D. de Albuquerque. **Curso de Direito Internacional Público**. 15. ed. São Paulo: RENOVAR, 2004.

_____. **Direitos Humanos e Conflitos Armados**. Rio de Janeiro: Renovar, 1997.

_____. **Direito Internacional Americano**: (estudo sobre a contribuição de um direito regional para a integração econômica). Rio de Janeiro: Renovar, 1995.

MCSWEENEY, Bill. **Security, Identity and Interests**: a sociology of international relation. United Kingdom: Cambridge University Press, 1999.

MORIN, Edgar. **Ciência com consciência**. Tradução de Maria D. Alexandre e Maria Alice Sampaio Dória. 9. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil. 2005.

_____. **O método 5**: a humanidade da humanidade. Tradução de Juremir Machado da Silva. 2. ed. Porto Alegre: Sulina, 2003.

_____. **O método 4**: a humanidade da humanidade. Tradução de Juremir Machado da Silva. 3. ed. Porto Alegre: Sulina, 2002.

_____. **A cabeça bem-feita**: repensar a reforma, reformar o pensamento. Tradução de Eloá Jacobina. 11. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000.

NYE, Joseph S. jr. **Understanding International Conflicts**: an introduction to theory and history. 4 th ed. New York: Longman, 2003.

OLIVEIRA, Flávio Rocha de. A ONU e a Segurança Internacional. In: RODRIGUES, Thiago; ROMÃO, Wagner de Melo (orgs.). **No Século XXI**: perspectivas. São Paulo: Desatino, 2006.

ONU. **Organização das Nações Unidas**. Informações e documentos oficiais sobre a organização. Disponível em: <<http://www.un.org/>>. Acesso em: 18 maio de 2007.

_____. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Resolução 217 A (III)

da Assembléia Geral das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948. Disponível em: <http://www.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/ddh_bib_inter_universal.htm>. Acesso em: 30 fevereiro de 2008.

_____. **Informe del Grupo de alto nivel sobre las amenazas, los desafios y el cambio** - Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos Anand Paniyarachun. Documento A 59/565/. 02 dic. 2004. Disponível em:

<<http://www.un.org/apps/docs/ws.asp?m=A/59/565>>. Acesso em 05 de setembro de 2007.

_____. **Informe del Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas**. (Relatório Brahimi). Documento A/55/305 – S/2000/809. 21 ago. 2000. Disponível em: <<http://www.reliefweb.int/library/documents/PeaceKeeping.pdf>>. Acesso em 22 de outubro de 2007.

_____. **Mensaje en el decimo aniversario del genocidio en Ruanda**. Koffi Annan. 7 de abril 2004. Disponível em:

<http://www.un.org/spanish/events/rwanda/sg_message.html>. Acesso em: 14 de abril de 2008.

_____. **Resolución 60/1. Documento Final de la Cumbre Mundial 2005**.

Documento A/RES/60/1, Asamblea General 24 de octubre de 2005. Naciones Unidas, 2005.

_____. **Suplemento de “Un Programa de Paz”**. Boutros Boutros GAHLI.

Documento A/50/60 - S/19951 del 25 de enero de 1995. Nueva York: Naciones Unidas, 1995. Disponível em: <<http://www.un.org/spanish/peace/dpko/index.asp>>. Acesso em: 10 março de 2008.

_____. **Una Agenda para Paz.** Boutrous Boutrous GAHLI. Documento A/47/277 - S/24111 del 17 de junio de 1992. Nueva York: Naciones Unidas, 1992. Disponível em: <<http://www.un.org/spanish/peace/dpko/index.asp>> Acesso em: 9 de maio de 2008.

_____. **Convenção sobre Direitos e Deveres dos Estados.** Setima Conferência Internacional Americana. Montevideú, 1933. Disponível em: <<http://www2.mre.gov.br/dai/dirdevEstados.htm>> Acesso em: 12 de abril de 2008.

OTAN. Organização do Tratado do Atlântico Norte. Informações e documentos institucionais sobre o organismo. Disponível em: <<http://www.nato.int/>> Acesso em: 14 de janeiro de 2008.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. **A política externa dos Estados Unidos.** 2. ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2005.

PÉREZ GÓMES. A. **A Cultura Escolar na Sociedade Neoliberal.** Porto Alegre: ArtMed, 2001.

PUREZA, José Manuel, Para um internacionalismo pós-vestefaliano. In: SANTOS, Boaventura de Souza (Org.). **A Globalização e as ciências sociais.** 3. Ed. São Paulo: Cortez, 2005.

RESDAL. Rede de Segurança e Defesa da América Latina. Informações e documentos oficiais sobre a entidade. Disponível em: <<http://www.resdal.org>>. Acesso em: 2 agosto de 2007.

REZEK, José F. **Direito Internacional Público.** 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

RICUPERO, Rubens. A dificuldade de construir consenso numa era de extremos. In: RODRIGUES, Thiago; ROMÃO, Wagner de Melo (orgs.). **No Século XXI: perspectivas.** São Paulo: Desatino, 2006.

ROHDEN, Valério. **Kant e a Instituição da Paz = Kant y la Institución da la Paz = Kant und die Stiftung des Friedens.** Porto Alegre: Ed. UFRGS,

Goethe-Institut/ICBA, 1997.

RODRIGUES, Thiago; MARCUCCI, Cyntia (orgs.). **Notas Internacionais**. Vol 3. São Paulo: Desatino, 2006.

RODRIGUES, Simone Martins. Segurança internacional e direitos humanos: a prática da intervenção humanitária no pós-Guerra Fria. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

SANTOS, Boaventura de Souza. (org) **A Globalização e as Ciências Sociais**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

SANTOS, Boaventura de Souza. **Pela Mão de Alice**: o social e o político na pós-modernidade. São Paulo: Cortez, 1997.

SEITENFUS, Ricardo; VENTURA, Deisy. **Direito Internacional Público**. 4ª ed. rev. e amp. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

SEITENFUS, Ricardo. Ingerência ou Solidariedade? Dilemas da ordem internacional contemporânea. In: **São Paulo Perspectiva**. Vol.16 n. 2, São Paulo April/June 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-883920020002000003> Acesso em: 8 de agosto de 2006a.

_____. **Dever de Ingerência**. Disponível em: <<http://www.seitenfus.com.br/arquivos/FSPDever-ingerencia.pdf>> Acesso em: 8 de agosto de 2006b.

_____. **Um exemplo de Diplomacia solidária**: O Brasil no Haiti. Disponível em: <http://www.seitenfus.com.br/arquivos/o_brasil_no_haiti.pdf> Acesso em: 19 de dezembro de 2006c.

_____. **A Humanidade contra o Estado**. Disponível em: <<http://www.seitenfus.com.br/arquivos/FSP-humanidade-contra-estado.pdf>> Acesso

em: 28 março de 2006d.

_____. **A Guerra como Instrumento da Política**. Disponível em:
<<http://www.seitenfus.com.br/arquivos/guerra-instrumentopolitica.pdf>> Acesso em:
19 de dezembro de 2006e.

_____. Elementos para uma diplomacia solidária... In: **IV Reunião de Estudos: Operações de Paz**. Brasília: Gabinete de Segurança Institucional; Secretaria de Acompanhamento e Estudos Institucionais, 2005a.

_____. Novos Paradigmas da Segurança Coletiva Internacional. In: AGUILAR, Sérgio Luiz C.(Org.). **Brasil em Missões de Paz**. São Paulo: Usina do Livro, 2005b.

_____. **Manual das Organizações Internacionais**. 4ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005c.

_____. **Relações Internacionais**. Barueri, SP: Manole, 2004a.

_____. **Legislação Internacional**. Barueri, SP: Manole, 2004b.

_____. Ingerência: direito ou dever. In VENTURA, Deisy. **América Latina: cidadania, desenvolvimento e Estado**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1996, p. 11-35.

_____. **Haiti, A Soberania dos Ditadores**. Porto Alegre: Solivros, 1994.

SEVERINO, Antônio Joaquim. **Metodologia do Trabalho Científico**. 22. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

STONE, Julius. **Em Busca da Sobrevivência: o Papel do Direito e da Política Internacional**. São Paulo: Fundo de Cultura, 1964.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA (UFSM). **Estrutura e apresentação de monografias, dissertações e teses**: MDT / Universidade Federal de Santa

Maria. Pró-Reitoria de Pós-Graduação e Pesquisa. – 6. ed. rev. e ampl. – Santa Maria: Ed. da UFSM, 2006.

VIOTTI, Aurélio Romanini de Abranches. **Ações humanitárias pelo Conselho de Segurança:** entre a Cruz Vermelha e Clauzewitz. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2005.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. Timor reedita o Drama de Ruanda. *Correio do Povo*, Porto Alegre, 12 set. 1999, Internacional.