



INTERVENÇÕES HUMANITÁRIAS NA SOCIEDADE INTERNACIONAL: DA GÊNESE À INSTITUCIONALIZAÇÃO¹.

MIKELLI MARZZINI LUCAS ALVES RIBEIRO

Mestre em Relações Internacionais pela UEPB

E-mail: mik_lucas@hotmail.com

RESUMO: Este artigo tem por intuito entender o processo de aceitação do uso da força para a proteção de civis em graves crises humanitárias por meio, principalmente, de uma autorização onusiana. Ele passa inicialmente pelo período da Guerra Fria, mostrando, por um lado, a ascensão dos direitos humanos ao plano internacional e por outro a sua incapacidade de legitimar uma intervenção internacional. Posteriormente, adentrando no pós-Guerra Fria, avalia os casos considerados na literatura internacionalista como sendo intervenções humanitárias, observando o processo de institucionalização de uma regra no âmbito da ONU. São tratados os casos do Iraque, Somália, Bósnia, Haiti, Ruanda e Kosovo. As fontes utilizadas são basicamente revisões da literatura associadas a breves análises de resoluções do Conselho de Segurança da ONU. O aporte teórico centra-se na Escola Inglesa e, de modo subsidiário, utiliza a perspectiva construtivista de Finnemore (2003). Ao final, verificou-se a existência de um processo de institucionalização na ONU de uma regra de intervir para sanar crises humanitárias que, todavia, não está plenamente consolidada.

Palavras-chave: Processo de Institucionalização. Intervenções Humanitárias. Conselho de Segurança.



ABSTRACT: This paper aims to understand the acceptance process of the use of force to protect civilians in severe humanitarian crises through an UN authorization. First, it initially starts with the Cold War period, showing on the one hand, the rise of human rights to the international level and on the other its inability to legitimize international intervention. Thereafter, entering the post-Cold War, it assesses the cases considered in the internationalist literature as being humanitarian interventions, observing the process of institutionalization of a rule in the UN. Cases from Iraq, Somalia, Bosnia, Haiti, Rwanda and Kosovo are discussed. The sources used are basically reviews of the literature associated with brief analyzes of resolutions of the Security Council of the UN. The theoretical approach focuses on the English School, and secondarily, it also uses the constructivist perspective of Finnemore (2003). At the end, the existence of an institutionalization process at the UN of a rule intervene to solve humanitarian crises was noticed, however, it is not fully consolidated.

Keywords: Institutionalization process. Humanitarian Interventions. Security Council.

INTRODUÇÃO

Durante a “Nova Ordem Mundial”, as questões humanitárias passaram a ser associadas com a segurança. A partir de ações *ad hoc*, autorizadas pelas Nações Unidas, começou a ser fortalecida, no âmbito da Sociedade Internacional, a ideia de que o sofrimento humano em grandes proporções representava uma ameaça à paz e à segurança internacionais. Os direitos humanos passaram a ser considerados também como uma questão de segurança coletiva (RODRIGUES, 2000).

Diversas resoluções estabelecidas no âmbito da ONU foram responsáveis por esse processo de securitização das questões humanitárias. A resolução 688 foi a primeira a gerar um possível precedente para ações do Conselho de Segurança da ONU (CSNU) em situações de emergências humanitárias visando a questões de paz e segurança internacionais. Posteriormente, a resolução 770 estabeleceu o uso do capítulo VII da Carta da ONU em uma ação que buscava efetivar a proteção humanitária. Já com a resolução 794 do CSNU, surgiu um precedente onusiano



MIKELLI MARZZINI LUCAS ALVES RIBEIRO

legalmente fundamentado, tendo em vista ter sido a primeira ação em que o CSNU agiu efetivamente embasado no cap. VII para a proteção de direitos humanos de civis em situações extremadas. .

De início, este artigo trata da ascensão dos direitos humanos no âmbito da Sociedade Internacional, no período da Guerra Fria; fato que não foi, porém, suficiente para legitimar intervenções com justificativas humanitárias durante o conflito bipolar. Destacam-se nesse ponto, os aspectos teóricos da Escola Inglesa, sobretudo na perspectiva de Hedley Bull (2002).

Num segundo momento, visando a compreender o processo de aceitação de uma nova regra no âmbito da Sociedade Internacional, retratam-se de modo sucinto casos paradigmáticos considerados na literatura como intervenções humanitárias. Centra-se na questão de soberania e não-intervenção, e a emergência da proteção dos direitos humanos nas questões de segurança internacional, sem descuidar da problemática dos interesses nacionais.

Como fontes utilizadas há, sobretudo, uma revisão da literatura associada a conteúdo retirado de resoluções deliberadas pelo CSNU que correlacionaram a questão da proteção dos direitos humanos em crises emergenciais com a ideia de ameaça a paz e a segurança internacionais.

Vale lembrar que a concepção de institucionalização aqui tratada centra-se no âmbito da Escola Inglesa. Hedley Bull (2002) ressalta que as relações interestatais são marcadas fortemente por regras que revelam os valores e interesses comuns compartilhados pelos Estados. As organizações internacionais tem papel fundamental quanto a essas, pois, criam novas regras, administram e adaptam já existentes, etc. Um processo de institucionalização de uma regra por uma organização seria então a inserção da regra no plano internacional por meio dessa organização.



GUERRA FRIA: A ASCENSÃO DOS DIREITOS HUMANOS E SUA RELAÇÃO COM AS INTERVENÇÕES MILITARES

A partir da ampliação da ideia de sociedade, que sai dos limites do mundo europeu para abarcar todo o planeta, expansão que vai se desenvolvendo ao longo do século XX, foi possível que valores e interesses passassem a ser compartilhados dentre uma Sociedade Internacional Mundial (BULL, 2002). Esse alargamento possibilitou, sobretudo, uma expansão da soberania para as várias partes do mundo. O fim da Segunda Guerra Mundial impulsionou a disseminação das regras para todo o globo. A Carta das Nações Unidas de 1945 explicitou esse novo momento (JACKSON, 1995).

A soberania, a autodeterminação dos povos e não-intervenção tornaram-se categorias que passaram a construir uma ideia de interesses e valores comuns que desaguou na Sociedade Internacional¹. As independências dos Estados africanos e asiáticos tornaram a sociedade de Estados verdadeiramente mundial, expandindo as regras dessa sociedade para todos os participantes (BULL, 2002).

Ao passo que regras tradicionais que surgiram dentro da Sociedade Internacional Europeia foram assimiladas por uma sociedade de dimensões mundiais, outras novas ascenderam no seio dessa sociedade ampliada. Destacam-se a proteção dos direitos humanos, tendo seu processo de universalização iniciado com fim da Segunda Guerra e sua positivação na Carta da ONU ((DINH; DAILLIER; PELLET, 2003).

Essa inserção mais determinante dos direitos humanos dentro da nova Sociedade Internacional Mundial foi devida principalmente aos resultados das agressões advindas do império nazista. A Convenção de combate ao crime de genocídio, de 1948, foi um bom exemplo disso.

Contudo, apesar dessa percepção generalista de necessidade de proteção dos direitos humanos dentro da Sociedade Internacional, essa regra foi relegada a segundo

¹ Quando se usa apenas o termo Sociedade Internacional estar-se-á tratando da Sociedade Internacional Mundial.



MIKELLI MARZZINI LUCAS ALVES RIBEIRO

plano no contexto da Guerra Fria, pois os assuntos estratégicos, que permearam o conflito, ocuparam o centro das questões políticas internacionais (JACKSON E SORENSEN, 2002).

As regras definidoras da então recém-surgida Sociedade Internacional, tiveram de enfrentar as questões de poder. E, por vezes, as questões de soberania e de não-intervenção sofreram com as disputa entre as superpotências. Todavia, como ressalta Bull (2002), a ideia de interesses nacionais e o descumprimento das regras por questões de poder, apesar de fragilizar a Sociedade Internacional, não invalidam sua existência.

Não obstante, a existência de violações das referidas regras ao longo do período em tela, não houve em nenhuma das ações coercitivas internacionais uma que pudesse ter sido enquadrada como intervenção humanitária (LU, 2007).

Na verdade, a rica produção de documentos jurídicos, regida pelas Nações Unidas, teve um forte componente político. Como a organização estava engessada por causa do conflito bipolar, ela teve de buscar outras maneiras de agir para se efetivar no seio da Sociedade Internacional. Os direitos humanos foram, portanto, uma das principais saídas (RODRIGUES, 2000).

Não só a Carta das Nações Unidas revelou a ascensão normativa da proteção dos direitos humanos. Ao longo do século XX, inúmeros documentos criaram uma estrutura normativa no âmbito do Direito Internacional para a garantia da pessoa humana. Destaca-se também a Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948, assim como diversos outros tratados que formam um verdadeiro “núcleo central da atividade normativa das Nações Unidas” (DINH; DAILLIER; PELLET, 2003: 675), como os pactos de 1966

A internacionalização das normas de direitos humanos completou-se basicamente na década de 1960; todavia, a sua implementação permaneceu restrita às esferas nacionais em boa parte das matérias. É verdade que já na década de 1970 o Comitê de Direitos Humanos das Nações Unidas passou a ter maior preponderância na investigação de certos casos, como a ditadura chilena. E medidas contrárias ao



INTERVENÇÕES HUMANITÁRIAS NA SOCIEDADE INTERNACIONAL...

sistema de *apartheid*, instituído na África do Sul, foram motivos de resoluções elaboradas pela organização (DONNELLY, 1995). Por sua vez, Roberts (2006) ressalta a importância da ascensão dos direitos humanos no período e seu papel para a construção de um novo entendimento de que os Estados também tinham obrigações no que concerne ao tratamento dos seus cidadãos.

Todavia, ao passo que um arcabouço normativo visando a proteção dos direitos humanos era desenvolvido, também era reafirmado a ideia de não-intervenção por intermédio de inúmeras declarações na ONU. Destaca-se a Declaração sobre a Inadmissibilidade de Intervenção em Assuntos Domésticos dos Estados (ROBERTS, 2006)

Apesar disso, alguns casos poderiam ter usado perfeitamente as justificativas humanitárias para ações coercitivas durante a Guerra Fria. Foram verificadas situações notórias de intervenções em Estados que estavam cometendo graves violações aos direitos humanos. Mesmo assim, os Estados intervenientes esquivaram-se de usar tal argumentação em suas ações. Ou quando o fizeram, mudaram tão logo o discurso, tendo em vista a não aceitação dessa justificativa perante a Sociedade Internacional (FINNEMORE, 2003).

A intervenção da Índia no Paquistão Oriental em 1971 foi um dos casos onde justificativas humanitárias seriam plausíveis para legitimar a ação. Na crise que ocorria na região paquistanesa, estima-se que pelo menos um milhão de pessoas foram mortas, sobretudo civis; além de centenas de estupros e diversas outras violações dos direitos humanos, cometidas por parte do governo. A crise também trouxe um fluxo de milhões de refugiados para a Índia. Essas ações visavam reprimir a ascensão de grupos que buscavam maior autonomia frente ao governo central². O Paquistão Ocidental acreditava na existência de complô separatista (FINNEMORE, 2003).

² A vertente "Awami" foi o grupo vencedor das eleições regionais naquele ano, eles tinha como principal bandeira justamente essa busca por maior autonomia (FINNEMORE, 2003).



MIKELLI MARZZINI LUCAS ALVES RIBEIRO

A Índia foi envolvida no conflito por causa da instabilidade nas suas fronteiras – assim como por interesses nacionais em vista da rivalidade com o Paquistão. Os indianos buscaram justificar sua ação por uma questão de solidariedade para como o povo do Paquistão Oriental. Tendo em vista que as estimativas traziam números de cerca de 10 milhões de refugiados. Essa tentativa de invocar questões humanitárias foi posta em debate na Assembleia Geral da ONU. Mas ao perceber que não obteriam êxito, a Índia mudou a retórica para a autodefesa (ROBERTS, 2006). Finnemore (2003) lembra que, mesmo existindo claros interesses geoestratégicos, a preocupação com os civis foi também um fator de cálculo considerado pelo governo indiano na ocasião – mesmo muitos não o considerando o principal.

Outro caso evidente foi o da intervenção do Vietnã no Camboja em 1979. Após ter instalado um novo regime intitulado Khmer Vermelho, Pol Pot instaurou um processo de “purificação” deflagrando um genocídio no país. O regime era apoiado pela China, rival do Vietnã – com quem impetrava diversas disputas de fronteira. O governo vietnamita interveio no país visando acabar com as agressões de fronteira que eram constantemente deflagradas pelo governo cambojano, e justificou sua ação como sendo de apoio ao povo do Camboja, visando sua autodeterminação, no intuito de libertá-los de um provável neocolonialismo chinês. Nos debates internacionais, vários países condenaram a intervenção do Vietnã, mesmo com as graves questões humanitárias (FINNEMORE, 2003). Como ressalta Finnemore (2003), o Vietnã necessariamente tinha outros interesses que não humanitários, mas a questão de grave violação dos direitos humanos poderia ter dado um suporte internacional para essa ação; fato este que, entretanto, teria sido prontamente rejeitado pela Sociedade Internacional.

Um caso relevante nessa análise também foi o da invasão da Tanzânia em Uganda, em 1979. A situação começou com uma invasão ugandesa no território da Tanzânia. Após recuperar o território, o governo deste último não parou de intervir. Na verdade, apoiou a derrubada do governo de Uganda, que era acusado de fortes



INTERVENÇÕES HUMANITÁRIAS NA SOCIEDADE INTERNACIONAL...

violações contra os direitos humanos dos dissidentes. Quando o governo da Tanzânia foi criticado – dentro da União Africana de Nações – por estar intervindo em assuntos internos de outro Estado, foi o novo governo ugandês que arguiu em defesa dos interventores, afirmando que não se poderia fugir a obrigações humanitárias alegando defesa dos princípios da soberania e da não-intervenção (FINNEMORE, 2003).

O interessante que se pode perceber neste último caso, na concepção de Wheeler (2000), é que diferentemente dos casos anteriores, não havia na intervenção da Tanzânia maiores interesses nacionais evidentes. Os interesses (pensando-se em termos realistas) seriam satisfeitos com a recuperação do território ocupado. Contudo, o governo da Tanzânia extrapolou as intenções da ação ao entrar e derrubar o governo ugandês. Segundo o autor, esse é um exemplo flagrante de ação intervencionista que não satisfaz as interpretações restritivas da corrente realista (WHEELER, 2000).

Finnemore (2003), no decorrer de seu raciocínio, mostra que a proteção dos direitos humanos como argumentação para sustentar as referidas ações não vingou, pois o âmbito normativo não era favorável para isso. O princípio da soberania, e o decorrente princípio da não-intervenção, possuíam muito mais força na Sociedade Internacional e impediam qualquer justificativa de ação visando proteção dos direitos humanos. Se esses princípios fossem violados, a proteção de civis não teria força para legitimar uma ação, pois não estava no mesmo patamar que aqueles no complexo normativo internacional.

Portanto, mesmo em casos tão graves como o genocídio cambojano, os interventores vietnamitas preferiram abster-se no tocante à justificativa em termos da proteção dos direitos humanos. Se tivessem usado uma retórica humanitária haveria até um forte respaldo no próprio direito internacional, já que a Convenção sobre o Genocídio permitia uma ação nesse sentido. Por outro lado, a norma de autodeterminação, com uma preponderância relativa muito maior na época, pôde ser perfeitamente invocada.



MIKELLI MARZZINI LUCAS ALVES RIBEIRO

No tocante à disputa entre as superpotências, a URSS se valia da não-intervenção para evitar uma disseminação da presença norte-americana na sua esfera de influência. Além disso, os soviéticos propagavam sua doutrina de não-intervenção aos países recém descolonizados, tendo uma ampla aceitação dentre os mesmos (RODRIGUES, 2000).

Ao pensar em termos de ordem no âmbito da Sociedade Internacional, como visto, a maneira mais incontestável de se estabelecer uma intervenção legítima é havendo uma deliberação do Conselho de Segurança da ONU baseada no cap. VII. A única vez que isso ocorreu durante o conflito bipolar foi na Guerra da Coreia³, com uma manobra norte-americana, que conseguiu aprovar uma intervenção baseada no cap. VII da Carta no âmbito da Assembleia Geral, já que a URSS estava boicotando o CSNU pela participação de Taiwan no lugar da China continental (KISSINGER, 1994).

Perante a ONU, nesta época, o uso da força para proteção dos direitos humanos não era uma ação legítima. “Na balança que mede o peso da necessidade da proteção de indivíduos e grupos oprimidos pelo próprio Estado e o princípio da soberania, o segundo prevalece sobre o primeiro durante todo esse período” (RODRIGUES, 2000: 107).

Assim, intervenção visando à proteção dos direitos humanos não era algo aceito por ações unilaterais, como os casos citados anteriormente revelam; nem haveria também um consenso dentro do CSNU nesse sentido, caso fosse buscado. O temor de perda de esferas de influência entre as superpotências já era por si só um fator limitador. Agregou-se a isso a força normativa da soberania e da não-intervenção como regras internacionais.

³ Tal situação, ocorrido em 1950, deu-se quando a Coreia do Norte invadiu a Coreia do Sul. A invasão foi tida como uma ruptura da paz, levando a situação a aprovação pela ONU, que teve sua ação possibilitada pela não participação da União Soviética na votação da resolução que tratava do caso, pois ela estava ausente do órgão em protesto contra representação de Taiwan no CS, ao invés da China. Os EUA manobraram a situação, para que a votação ocorresse então na Assembleia Geral, conseguindo apoio para a ação (KISSINGER, 1994)



INTERVENÇÕES HUMANITÁRIAS NA SOCIEDADE INTERNACIONAL...

A impossibilidade de intervenções humanitárias ocorreu por uma conjunção de fatores que envolviam os interesses nacionais; mas, sobretudo, por uma questão de observação da soberania e da não-intervenção. A emergência da proteção dos direitos humanos como regra da Sociedade Internacional não foi suficiente para uma possível relativização ou adaptabilidade das regras tradicionais. Estados recentemente descolonizados, como os africanos e asiáticos, ansiavam por satisfazer sua soberania e autodeterminação, eram ideias que asseguravam a sua existência e participação ativa na Sociedade Internacional. Eles não estavam dispostos a rever a doutrina intervencionista (ROBERTS, 2006). As superpotências também não. A proteção dos direitos humanos passou por um processo evidente de ascensão, mas não foi suficiente para legitimar as intervenções humanitárias como práticas aceitas no âmbito da Sociedade Internacional no período da Guerra Fria, nem mesmo nas ações coercitivas nos casos mais extremados.

O PROCESSO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DAS INTERVENÇÕES HUMANITÁRIAS

Com o fim da Guerra Fria, contudo, os direitos humanos ascenderam ao primeiro patamar na política internacional. Deixaram, portanto, de fazer parte do que era considerado *low politics* (DONNELLY, 1998). Esse fato teve implicações diretas na ideia de uso legítimo da força em âmbito internacional. Passou-se a perceber crises humanitárias emergenciais como situações de ameaça à paz e segurança internacionais. Nesse contexto, as práticas de intervenções humanitárias passaram a ser deliberadas pelo CSNU, fundamentadas assim no cap. VII da Carta da ONU – o qual determina a possibilidade de uso da força como artifício de segurança coletiva.

A década de 1990 foi, desse modo, considerada “era de ouro” das intervenções humanitárias. Isso se deveu, sobretudo, pelo fim do conflito bipolar. A Sociedade Internacional passou por um momento de euforia. O CSNU tornou-se mais efetivo, diferentemente do verificado no decorrer da Guerra Fria. Além disso, a ascensão dos



MIKELLI MARZZINI LUCAS ALVES RIBEIRO

Estados Unidos como única superpotência permitiu que o referido Conselho funcionasse sem grandes ameaças ao uso do veto durante boa parte da referida década (WHEELER, 2000).

A questão da legitimidade das intervenções humanitárias passou a ser relacionada com as deliberações do CSNU. Quando uma ação de intervenção não é autorizada pelo Conselho, surge então o dilema sobre legitimidade da prática. Alguns levam a uma interpretação estendida da Carta (com interpretações acerca de uma legalidade implícita nos seus dispositivos) outros usam o termo de “ilegais, porém legítimas” (WHEELER, 2000). Mas existe uma clara divergência tanto teórica, como da Sociedade Internacional acerca dessas práticas não autorizadas (HOLZGREFE, 2003). As resoluções do CSNU são, desse modo, a forma mais legítima de se haver tais ações.

A Sociedade Internacional, então, iniciou um processo de institucionalização de uma nova regra, a de que violações humanitárias extremas eram passíveis de ações no campo da segurança coletiva. Obviamente essas ações entram em conflito com os princípios tradicionalmente estabelecidos de não-intervenção e soberania. É um processo de reajustamento em que se percebe a questão da criação de novas regras e da adaptabilidade das já existentes, e esse processo é, claramente, conflituoso.

Iraque: Indícios de uma nova prática

O primeiro caso que pode ser destacado ao que tange o processo de institucionalização de uma regra de intervenção humanitária foi o decorrente da ação visando a proteger os curdos⁴ no Iraque, em 1991.

⁴ A população curda – estimada 30 milhões de pessoas – possui laços culturais que os qualificam como nação, mas não tem Estado independente. Vivem como minoria distribuída principalmente na Turquia, Iraque, Irã, Síria e em partes restritas do Líbano e da Rússia. Só na Turquia estima-se que existam 15 milhões de curdos. Apenas no Iraque, há 5 milhões. A grande maioria vive em uma região denominada Curdistão (entre Turquia, Iraque, Irã e a Síria). Dentre outras questões geradoras de conflito, tem-se o fato de que no Curdistão estão localizadas reservas importantes de petróleo (RODRIGUES 2000).



INTERVENÇÕES HUMANITÁRIAS NA SOCIEDADE INTERNACIONAL...

Após a derrota na I Guerra do Golfo, o governo de Saddam Hussein passou a imprimir diversas medidas repressivas aos curdos de seu país, os quais faziam oposição ao seu governo. A região do Curdistão iraquiano foi alvo de diversos ataques por parte das forças militares do Iraque onde se verificou, inclusive, o uso de armas químicas. Esses fatos alarmaram sobremaneira a Sociedade Internacional (RODRIGUES, 2000).

Os Estados Unidos, que haviam derrotado já o governo iraquiano na citada guerra, aproveitaram a oportunidade para mais uma vez atuar na região. Juntamente com a Grã-Bretanha e a França, os norte-americanos lideraram a operação *Provide Comfort*, a qual tinha o intuito de levar suprimentos básicos ao povo curdo (PINTO, 1996). A ação esteve fundamentada na resolução 688 do Conselho de Segurança, que apesar de não citar explicitamente o cap. VII, foi o primeiro precedente que associou à ameaça a paz com crises humanitárias na ONU:

Recalling the provisions of Article 2, paragraph 7, of the Charter,
Gravely concerned by the repression of the Iraqi civilian population in many parts of Iraq, including most recently in Kurdish-populated areas, which led to a massive flow of refugees towards and across international frontiers and to cross-border incursions which threaten international peace and security in the region (ONU, 1991, S/RES/1991).

A referida operação estabeleceu enclaves nos quais o governo de Hussein não poderia adentrar (*safe heavens*) e zonas de restrição aérea (*no-fly zones*). As imagens do sofrimento do povo curdo foi um dos fatores que determinaram a ação norte-americana (RODRIGUES, 2000). Trata-se do efeito CNN⁵. Wheeler (2000) destaca as reticências existentes por parte do presidente G. H. W. Bush (Bush Sênior) para uma ação interventiva. Nesse sentido, o fator midiático foi considerado um dos principais; e por alguns, o impulsionador fundamental tanto para a administração Bush, como para o primeiro ministro britânico Major (ROBERTS, 2006). Por outro lado, Wheeler (2000), numa visão mais racionalista, argumenta que a legitimidade proporcionada pela resolução 688 também foi tida como de suma importância para contrapor a defesa

⁵ A pressão advinda dos efeitos que imagens chocantes causaram na opinião pública norte-americana em crises humanitárias ficou conhecida como efeito CNN. Ele vai está constantemente nas análises acerca das ações intervencionistas visando a proteção humanitária (WHEELER, 2000).



MIKELLI MARZZINI LUCAS ALVES RIBEIRO

dos países não-ocidentais que poderiam se valer do princípio da soberania e não-intervenção.

As potências ocidentais evitaram mencionar o cap. VII da Carta na referida resolução porque temiam a sua rejeição dentro do Conselho (ROBERTS, 2006). De acordo com Rodrigues (2000), a China⁶ já dava indícios de que vetaria tal resolução caso o referido dispositivo fosse usado na sua fundamentação, pois entendia ser uma clara interferência nos assuntos internos do Estado. Nesse sentido, alguns países já haviam votado contra a resolução 688, foram os casos do Iêmen, de Cuba e do Zimbábue⁷. Nesta votação, a própria China, juntamente com a Índia, absteve-se (PATRIOTA, 2010).

Uma questão interessante de ser observada nesse caso é a seletividade, evidenciando para Ayoob (2001: 225) dúvidas acerca das intenções dos Estados interventores:

The problem becomes more acute when these "representatives" of the "international community" choose targets for intervention selectively while ignoring human rights violations of equal or greater magnitude elsewhere. Much of this selectivity stems from the strategic interests of the dominant North Atlantic Concert. The decision in 1991 to create a safe haven for the Kurds in Iraq but not in Turkey, where the human rights of Kurds were being violated with equal severity, cast grave doubts on the sincerity of the intervening powers.

Assim, a questão dos interesses das potências não deixa de ter um papel relevante nesse caso. Enquanto elas agiam no Iraque, rival da Guerra do Golfo, esquivavam-se de agir na Turquia⁸ – aliada.

No que concerne à questão das regras, é importante aqui verificar o início de processo de adaptação e interpretação das normas tradicionais no seio da Sociedade Internacional. O entendimento do princípio da não-intervenção e soberania como absolutos passou a sofrer questionamentos em casos de emergências humanitárias.

⁶ A Rússia, outro membro permanente do CSNU que poderia se opor a tal operação estava vivendo uma situação precária da transição com o fim do regime, e dificilmente se colocaria contrariamente a tal operação no momento delicado em que se encontrava.

⁷ Países os quais detinham assentos rotativos na ocasião no CSNU.

⁸ Curdos turcos também estavam sendo hostilizados nesse país.



INTERVENÇÕES HUMANITÁRIAS NA SOCIEDADE INTERNACIONAL...

Tal situação abriu precedente para a ideia de ingerência nessas crises emergenciais. Apesar da obscuridade legal no tocante à ação das potências ocidentais, a legitimidade foi bem menos questionada, tendo sido inclusive verificada posteriormente a presença da ONU.

Ainda, vale salientar que, mesmo havendo dúvidas em relação aos interesses puramente humanitários das potências ocidentais, uma emergência humanitária suprema era evidente. Além da enorme massa de refugiados, houvera assassinatos massivos, onde o uso de armas químicas era um dos principais métodos de repressão utilizado pelo governo iraquiano (WHEELER, 2000).

Um precedente estava se delineando, o de que questões de graves violações dos direitos humanos dos cidadãos poderiam ser passíveis de ações coercitivas pela Sociedade Internacional, havendo assim uma possibilidade de reinterpretção de regras decorrentes do princípio da soberania e da não-intervenção. O que pode ser visto nos outros casos que se seguiram, a começar pela Somália.

Intervenção na Somália: O início do uso do cap. VII

Na esteira da nova concepção de crise humanitária como questão de segurança internacional, veio a ação das Nações Unidas na Somália. O país africano enfrentava uma crise de famintos advinda de uma seca assoladora potencializada pelas lutas de clãs por poder. Tendo em vista a situação calamitosa que assolava esse país, a ONU estabeleceu a operação intitulada UNITAF (*United Task Force*), sob liderança norte-americana (RODRIGUES, 2000).

Diferentemente do caso iraquiano, a referida operação foi estabelecida com base no cap. VII da Carta das Nações Unidas. Foi a primeira vez que se relacionou ameaça à paz com preocupações humanitárias de forma explícita em uma ação coercitiva. Esta associação ficou presente na resolução 794:



MIKELLI MARZZINI LUCAS ALVES RIBEIRO

Acting under Chapter VII of the Charter of the United Nations, authorizes the Secretary-General and Member States cooperating to implement the offer referred to in paragraph 8 above to use all necessary means to establish as soon as possible a secure environment for humanitarian relief operations in Somalia (ONU, 1992, S/RES/794)

Todavia, mesmo com uma crise verificada, e com pressões na mídia norte-americana, a operação não foi estabelecida prontamente. Mayall (2006) argumenta que Bush sênior, por estar em campanha eleitoral, evitou estabelecer uma intervenção, a qual só foi posta em prática após a sua derrota para Bill Clinton. Um dos principais fatores para que isso tivesse ocorrido foi porque possivelmente o presidente visava “restaurar sua reputação histórica”. Mas, de fato, as questões humanitárias também pesavam nos corredores da Casa Branca (MAYALL, 2006).

Expondo uma opinião diversa, Western (2002) ressalta que as transmissões da crise de famintos na Somália caíram drasticamente antes mesmo da decisão norte-americana de intervir. De acordo com o autor, as evidências levam a crer que o principal fator que fez com que a administração Bush intervisse na crise somali foi a pressão que estava havendo para que o governo tomasse partido da crise Bósnia, que corria de modo simultâneo.

A operação foi bastante complicada, pois era difícil conter a ação dos diversos clãs envolvidos (RODRIGUES, 2000). Aos poucos, a participação dos Estados Unidos perante à UNITAF foi ficando menos entusiasmada, até que o país passou o controle da operação para a UNASOM II (*UN operation in Somalia II*). Mesmo transferindo a chefia, os EUA não se retiraram tão logo. Porém, antes da entrega do comando pelos norte-americanos em definitivo à ONU, diversos países passaram a retirar suas tropas (RODRIGUES, 2000).

“Com as imagens dos pistoleiros somalis sendo transmitidas, o Congresso norte-americano passou a fazer campanhas para a retirada de seus soldados” (RODRIGUES, 2000, 128-129), e o efeito CNN, que foi tido como um dos principais fatores para a participação norte-americana na intervenção somali, passou a servir de “advogado do diabo” (WHEELER, 2000).



INTERVENÇÕES HUMANITÁRIAS NA SOCIEDADE INTERNACIONAL...

O fator considerado decisivo para a retirada norte-americana foi a morte de alguns de seus *mariners* após confronto com um dos clãs locais⁹. Mayall (2006) lembra que o fracasso na operação não significou apenas um revés no caso em si, mas no próprio uso da força por parte dos norte-americanos em crises humanitárias. Sendo a referida situação considerada pelo autor um caso no qual os interesses nacionais dos EUA foram negligenciados, tal fato, a partir de agora, não mais ocorreria.

Desse modo, o primeiro precedente no uso do cap. VII para sanar crise humanitária não foi o mais exitoso para o processo de institucionalização das práticas de intervenções humanitárias na Sociedade Internacional. A invocação na adaptação das regras de uso da força nas Nações Unidas pelo CSNU no presente caso, apesar de estabelecer uma revolução interpretativa da norma em questão, não foi capaz de criar “um esforço paralelo e sustentado de solução dos problemas políticos responsáveis pelo caso” (PATRIOTA, 2010: 73).

Mas, no tocante às regras, de fato, introduziu definitivamente a possibilidade de aprovação de um instrumento que associava a questão da segurança internacional à proteção humanitária. É verdade que buscou desvincular essa fundamentação a práticas futuras, pois a resolução ressaltava o uso excepcional para o referido caso. Porém, os próximos casos vão demonstrar que esse artifício não foi suficiente, sendo outros episódios “excepcionais” tendo também resoluções fundamentadas no referido dispositivo.

O mais destacável é que uma prática foi deliberada pelo CSNU com base no cap. VII que ia de encontro os princípios tradicionais de soberania e não-intervenção. O veto nesta ocasião não foi usado pelas potências não-ocidentais – China e Rússia. Isto provocará, a partir de então, forte significação acerca da reinterpretação e adaptabilidade das regras tradicionais derivadas dos referidos princípios no âmbito da Sociedade Internacional.

⁹ Depois do embate, os EUA colocaram preço na cabeça do líder do clã que comandou a referida ação contra as tropas da ONU que resultou nas mortes de seus militares, tornando-o uma espécie de herói contra o imperialismo e tendo que negociar com o mesmo depois (MAYALL, 2006).



MIKELLI MARZZINI LUCAS ALVES RIBEIRO

No tocante à crise em si, é necessário salientar que, mais uma vez, tratava-se de um caso gravíssimo. Há dúvidas quanto aos interesses puramente humanitários, todavia, não há quanto à emergência humanitária suprema em si. Justificar uma ação intervencionista que afetava os preceitos tradicionais de não-intervenção e soberania no presente caso era plenamente possível, tendo em vista a questão excepcional de violação dos direitos humanos. Os números mais superficiais dão conta disso: tem-se que cerca de 350 mil pessoas morreram em um período de dois anos de inação, dentre elas cerca de 75% eram crianças – perdendo-se assim uma geração (RODRIGUES, 2000). Dificilmente ela seria resolvida sem uma ação externa proveniente da Sociedade Internacional.

A ação na Bósnia

A crise deflagrada na antiga Iugoslávia decorreu de divergências étnico-nacionalistas que já existiam na região por séculos, mas que voltaram a revelar-se (de modo mais intenso) com a morte do líder da unificação iugoslava: Tito. Ele foi responsável por unificar várias etnias em torno de um Estado, e seu falecimento significou, dentre outras coisas, o rompimento da linha tênue que equilibrava a convivência pacífica dessas etnias eslavas do sul (HOBSBAWM, 2008).

Do referido conflito, advieram duas intervenções que se encaixam no panorama aqui estudado. Uma na Bósnia, e outra em Kosovo. Discutir-se-á, neste ponto, a primeira delas.

A Bósnia foi uma das regiões que, com a morte do líder iugoslavo, buscou sua independência, fato que – assim como ocorreu na Croácia concomitantemente, e em Kosovo, posteriormente – resultou em um conflito armado. A guerra civil na região teve início após o plebiscito na província no qual foi votada e aprovada a separação da Iugoslávia pela maioria da população. Esse evento foi responsável pelo início de um



INTERVENÇÕES HUMANITÁRIAS NA SOCIEDADE INTERNACIONAL...

programa deliberado de “purificação” étnico-religiosa, promovido pelos bósnio-sérvios com ajuda do governo de Slobodan Milosevic (RODRIGUES, 2000).

Os Estados Unidos foram bastante céticos no tocante a uma intervenção no país, a ausência de interesses nacionais parece ter sido o grande fator que limitou uma maior presença dos norte-americanos na crise bósnia (RODRIGUES, 2000). O governo de Bush Sênior, mesmo depois do surgimento de uma forte pressão interna, resistiu sobremaneira ao estabelecimento de uma operação militar (WHEELER, 2000).

No início do conflito, em 1992, Bush sênior argumentava que se tratava de um problema nacionalista proveniente de centenas de anos, e evitava entrar em um conflito que poderia levar uma crise no estilo do Vietnã¹⁰. Dessa forma, o presidente preferia tratar a crise de modo diplomático. A ideia inicial era de que o conflito estava sendo causado por culpa dos dois lados, sendo decorrente de uma situação de ódio nacionalista inevitável (WESTERN, 2002).

Porém, a cobertura do evento começou a mudar e liberais humanitaristas do Congresso norte-americano iniciaram um ativismo em favor de uma maior presença norte-americana buscando transformar o pensamento de que se tratava de uma guerra de dois lados para a ideia de que correspondia, na verdade, a um processo de limpeza étnica, deliberado pelo governo sérvio (WESTERN, 2002).

Mesmo assim, o governo relutou durante muito tempo para entrar de fato no conflito, sempre relatando a complexidade da participação do país na crise. O general Collin Powell foi um dos mais criticados por seu posicionamento não-intervencionista (WESTERN, 2002).

Nesse contexto, foi associado mais uma vez à problemática de proteção humanitária com a ameaça à paz. Todavia, mesmo o cap. VII tendo sido estabelecido, a ação das potências por meio da ONU foi bastante tímida.

¹⁰ Esse receio de intervir, comparando casos com a situação deteriorante ocorrida no Vietnã é conhecida na literatura como Síndrome do Vietnã.



MIKELLI MARZZINI LUCAS ALVES RIBEIRO

A resolução 794 para a Somália tornou-se o primeiro precedente por ter sido posto em prática pela primeira vez uma resolução que era fundamentada no cap. VII; contudo, antes disso, a resolução 770 – que versava sobre a crise na Bósnia – já havia sido fundamentada nesse capítulo VII de forma implícita ao reconhecer que:

The situation in Bosnia and Herzegovina constitutes a threat to international peace and security and that the provision of humanitarian assistance in Bosnia and Herzegovina is an important element in the Council's effort to restore international peace and security in the area (ONU, 1992, S/RES/770)

Todavia, a situação foi marcada por conflitos de interesse e mesmo com a vigência dessa resolução a operação efetiva só veio a ser realizada tempos depois, pela OTAN (RODRIGUES, 2000). Portanto, não dá para considerar essa resolução como marco inicial; enquadra-se, pois, no rol de precedentes.

Só após a ocorrência do flagrante desastre em Srebrenica – onde diversas pessoas foram mortas –, houve um despertar para uma atuação mais efetiva. A ação coercitiva da OTAN deu-se, sobretudo, por meio de bombardeios aéreos com objetivos limitados. Os EUA foram a força propulsora principal dessa iniciativa, que apenas ocorreu de forma consistente em 1995 (MORRIS, 2006). O Acordo de Dayton deu por fim o capítulo bósnio da crise na ex-Iugoslávia.

Assim como as outras crises citadas neste artigo, não restam dúvidas que se tratava de uma grave emergência humanitária. Os resultados de perdas e violações de direitos humanos foram extremados. Dentre os números mais alarmantes está um saldo de 250 mil mortos e 2,5 milhões de refugiados; além de uma crise econômica e social (RODRIGUES, 2000). Entretanto, mais um episódio de crise humanitária nos Bálcãs estava por vir.

Mais uma vez, o CSNU procurou associar o uso do cap. VII com justificativas humanitárias. O fato é que a intervenção ocorreu apenas após o agravamento da crise. Juntando-se ao caso ruandês – que será discutido no tópico seguinte – percebe-se o



INTERVENÇÕES HUMANITÁRIAS NA SOCIEDADE INTERNACIONAL...

fortalecimento de uma regra, que, contudo, é cumprida quase sempre quando interesses nacionais concorrem para que haja, ou quando o caso está tão alarmado que um senso de dever moral constrange as potências a tomarem decisões de agir.

Portanto, percebe-se que, novamente, dois fatores estiveram presentes, uma legitimidade adquirida através da deliberação do CSNU e uma real situação de emergência humanitária suprema.

Intervenção (tardia) em Ruanda

Ruanda foi um dos casos mais graves de emergência humanitária ocorrido no pós-Guerra Fria. Um ambiente de ódio herdado em grande parte pela segregação promovida pelos colonizadores belgas levou ao extremismo do genocídio.

Os hutus, maioria étnica que foi discriminada durante anos de colonização, passaram, com o fim do sistema colonial, a uma posição de vantagem após o estabelecimento da democracia no país. A etnia tutsi, por sua vez, de uma posição de minoria privilegiada atribuída pelos colonizadores, trocou de papel com os hutus, passando a serem alvos de discriminação. Esse conflito étnico, que veio se intensificando desde meados da década de 1970, estourou no início da década de 1990, levando a presença das Nações Unidas no país, estabelecendo em 1993 a UNAMIR (*United Nations Assistance Mission for Rwanda*) (DESFORGES, 1999).

Todavia, ao passo que conflito no país foi se agravando, em vez de ter sido ampliado o mandato da missão o que o correu foi justamente o contrário, ela recebeu ordem do Departamento de Operações de Paz das Nações Unidas para se retirar, permanecendo apenas um pequeno contingente (DESFORGES, 1999). A redução foi estabelecida pela Resolução 912 do CSNU.



A negligência da Sociedade Internacional para com o caso ruandês foi responsável por um flagrante genocídio. Poder-se-ia questionar se as Nações Unidas tinham ciência da proporção que o conflito poderia tomar. Parece não restar dúvidas quanto a isso, pois informes de diferentes agências e organismos eram claros no tocante ao que poderia ocorrer. Desde o do próprio chefe encarregado pela operação, o general Dallaire; passando por organismos internacionais como a *Human Rights Watch*; e até um documento produzido pela CIA (WHEELER, 2000).

A problemática do interesse nacional pesou significativamente no presente caso. Ao entrar em pauta no Conselho de Segurança a possibilidade do uso do cap. VII, ela foi prontamente descartada pelos países que tinha melhores condições de dar suporte a uma operação – sobretudo Inglaterra, França e Estados Unidos. A crise na intervenção ocorrida na Somália era o que embasava estes países a não aplicar sua estrutura em ações coercitivas desse tipo. Os Estados Unidos eram os principais partidários da não-intervenção, já que no caso somali, como dito, a morte de seus soldados trouxe apreensões na opinião pública e no governo – principalmente no Congresso – no tocante à participação norte-americana em crises semelhantes (WHEELER, 2000).

O principal ponto de sustentação era não dar o nome de genocídio à crise em Ruanda, do contrário os países deveriam agir com base na Convenção para Prevenção e Repressão do Crime de Genocídio de 1948 (MAYALL, 2006), a qual é mandatória no que concerne a intervenções em casos desse tipo. Evitou-se fazer classificações quanto ao caso até que o conflito acabasse.

Os norte-americanos temiam uma nova Somália em Ruanda, e evitavam uma participação direta com discursos como os de que só atuariam quando houvesse interesse de agir ou onde seus soldados não tivessem riscos. Além disso, defendiam a todo custo que a questão em Ruanda não se tratava de genocídio (WHEELER, 2000).



INTERVENÇÕES HUMANITÁRIAS NA SOCIEDADE INTERNACIONAL...

Em 22 de junho de 1994 (terceiro mês de genocídio), aparentemente devido ao atraso na atuação da ONU para implantar a UNAMIR II, e também por pressão da própria opinião pública do país, a França requisitou às Nações Unidas uma autorização para intervir com base no cap. VII, com o intuito de amenizar o sofrimento humano (WHEELER, 2000). A ONU então autorizou a intervenção francesa por meio da Resolução 929, esta estabeleceu uma operação multinacional temporária sob o comando francês, até que fosse definitivamente instalada a UNAMIR II, ressaltando seu caráter neutro e sua preocupação com os assassinatos massivos:

Noting the offer by Member States to cooperate with the Secretary-General towards the fulfilment of the objectives of the United Nations in Rwanda (S/1994/734), and stressing the strictly humanitarian character of this operation which shall be conducted in an impartial and neutral fashion, and shall not constitute an interposition force between the parties (...) Deeply concerned by the continuation of systematic and widespread killings of the civilian population in Rwanda (ONU, 1994, S/RES/929).

No que tange às discussões sobre a legitimidade na referida ação, seu maior problema não se centrou na praticamente unilateralidade na ação por parte da França, já que mesmo esse país sendo o grande patrocinador da ação, houve uma autorização do Conselho de Segurança. O problema ficou a cargo do legítimo interesse humanitário francês no caso. Como se pode perceber no trecho a seguir:

O legítimo interesse humanitário em Ruanda é o mais questionado. A França tem tradicionalmente a África de língua francesa como uma área de interesse estratégico e vem mantendo estreito contato com suas antigas quinze colônias no continente. Sua relação fica bem evidenciada quando levamos em conta que dezoito intervenções militares unilaterais para ajudar governos africanos foram empreendidas desde 1962 (RODRIGUES, 2000: 136-137).

Com relação ao interesse e suspeitas da legitimidade do interesse francês, alguns pontos podem ser citados para uma melhor compreensão. Primeiramente deve-se lembrar que os franceses foram um dos países que deram suporte ao governo ruandês no início da crise. Além disso, foi um dos países que objetaram, por um bom tempo, o aumento do contingente da ONU em Ruanda. Porém, com a ascensão das



MIKELLI MARZZINI LUCAS ALVES RIBEIRO

tropas da FPR¹¹ – ligadas a Uganda, país da “esfera inglesa” – houve o temor de se perder espaço nessa área de influência e, portanto, levou a necessidade de a França demonstrar sua força na região (WHEELER, 2000).

O que impediu – e que na grande maioria das vezes ainda impede – uma intervenção de cunho humanitário em tempo hábil na crise ruandesa foi o interesse dos Estados. Nem mesmo os princípios da soberania e da não-intervenção teriam tanta força para inibir uma ação na presente ocasião, tendo em vista que havia a Convenção sobre o Genocídio que autorizava a ação, e os próprios precedentes das intervenções anteriores que davam a fundamentação suficiente para uma ação efetiva da ONU.

Wheeler (2006), destacando relatório anual de Kofi Annan apresentado à Assembleia Geral da ONU em 1999, enfatiza que no caso de Ruanda fica claro que o interesse das partes e a suspeita de que pudesse ocorrer uma ação exitosa na referida crise foram argumentos muito mais determinantes para a uma não intervenção do que a soberania. Finnemore (2003: 79) lembra que nenhuma declaração significativa foi feita que dissesse que uma intervenção em Ruanda, por questões humanitárias, seria ilegítima ou uma brecha ilegal sobre a soberania.

Mais uma vez, verifica-se um caso de intervenção humanitária, dessa vez deveras tardia. E, novamente, não restam dúvidas quanto à gravidade da crise. O genocídio trouxe cifras aproximadas de 800 mil mortos entre os meses de abril e junho no país, e que pelo menos 500 mil dessas mortes foram diretamente relacionadas com o genocídio (DESFORGES, 1999). Para alimentar as infelizes estatísticas, avalia-se que a população de Ruanda antes do genocídio era de 7,9 milhões, e que após o conflito esse número caiu para 5 milhões. Estima-se que 2,1 milhões de ruandeses ainda permanecessem entre os países vizinhos do Zaire, Burundi, Tanzânia e Uganda (RODRIGUES, 2000).

¹¹ FPR quer dizer Frente Patriótica Ruandesa. Formada principalmente por *tutsis* expulsos de Ruanda em países vizinhos, sobretudo Uganda.



INTERVENÇÕES HUMANITÁRIAS NA SOCIEDADE INTERNACIONAL...

Quanto à legitimidade, já havia indícios suficientes da aceitação da prática de intervenção humanitária como sendo uma norma emergente, o fato do então presidente norte-americano Bill Clinton ter se desculpado pela falha da atuação do seu país é uma evidência disso, segundo Finnemore (2003). Mais uma vez, uma resolução da CSNU proporcionou a legalidade e um certo grau de legitimidade necessárias para ação.

O uso da força na crise haitiana

O Haiti foi outro caso considerado como uma espécie de intervenção humanitária (RODRIGUES, 2000). A crise que levou a ação interventiva do Conselho de Segurança foi decorrente da grave situação a qual o país enfrentava desde o golpe militar do governo do general Cédras, que havia retirado do poder o presidente legitimamente eleito, Aristides.

O Haiti foi um país durante muito tempo marcado por governos militares. Todavia, no início dos anos 1990, enfim, um governo foi empossado democraticamente. Por causa da forte instabilidade vivenciada no país durante o período de redemocratização, a eleição se deu sob o monitoramento da ONU. A equipe de monitoramento das Nações Unidas permaneceu no país até o fim do período eleitoral, retirando-se logo após o pleito. O lampejo democrático que parecia ser um novo momento no país caribenho foi desfeito em um breve período subsequente às eleições por um novo golpe militar (PATRIOTA, 2010).

A primeira resposta quanto ao golpe no citado país foi dado pela OEA. A organização americana prontamente mostrou sua reprovação com a situação política local, deliberando resoluções que condenavam a ação. A essa reprovação regional agregou-se, tão logo, a condenação onusiana por meio de declarações condenando a violação do sistema democrático e dos direitos humanos (PATRIOTA, 2010).

Diversas foram as tentativas de reestabelecer o governo legítimo, dentre as principais destacam-se o acordo *Governors Island*, 1993. Realizado sob a coordenação



MIKELLI MARZZINI LUCAS ALVES RIBEIRO

norte-americana, o referido acordo definiu o reestabelecimento do governo de Aristides em troca da anistia aos golpistas. Contudo, ele não chegou a ser posto em prática por descumprimento das autoridades golpistas. A situação piorou após o governo militar impedir a entrada de um navio norte-americano que levava uma missão onusiana (PATRIOTA, 2010).

Tendo em vista que todos os meios pacíficos tentados fracassaram, a ONU estabeleceu a resolução 940, que visava reconduzir o país à democracia, deliberando uma ação a ser composta por uma força multinacional. Na verdade, na iminência de uma ação militar efetiva, o governo golpista autorizou as forças onusianas a adentrarem no país de forma pacífica (RODRIGUES, 2000). A resolução foi estabelecida tendo em vista o que se segue:

Gravely concerned by the significant further deterioration of the humanitarian situation in Haiti, in particular the continuing escalation by the illegal de facto regime of systematic violations of civil liberties, the desperate plight of Haitian refugees and the recent expulsion of the staff of the International Civilian Mission (MICIVIH), which was condemned in its Presidential statement of 12 July 1994 (S/PRST/1994/32) (ONU, 1994, S/RES/940)

Para tanto, ela fundamenta-se explicitamente no cap. VII: "*Acting under Chapter VII of the Charter of the United Nations, authorizes the Member States cooperating with the Secretary-General to conduct the operation referred to in paragraph 2 above using all necessary means to achieve the humanitarian objectives*" (ONU, 1994, S/RES/940).

Os Estados Unidos participaram significativamente do processo de estabilização por meio da resolução da ONU com o envio de contingente. Um dos principais fatores que motivaram a presença norte-americana foi a questão dos refugiados haitianos. Um fluxo intenso destes refugiados seguiu para os EUA, muitos dos quais foram barrados pelo governo de Bill Clinton (RODRIGUES, 2000). Patriota (2010: 124) diz que "o problema primordial era o dos refugiados". Portanto, esses fatores podem ser colocados como desafiadores às justificativas puramente humanitárias para o caso, por parte dos EUA.



INTERVENÇÕES HUMANITÁRIAS NA SOCIEDADE INTERNACIONAL...

Mas, a existência de graves violações dos direitos humanos era inegável. Os relatórios da missão da ONU responsável por fiscalizar as violações que estavam ocorrendo no país, a MICIVIH (*International Civilian Mission in Haiti*), descreviam particularmente execuções extrajudiciais, mutilações, mortes brutais e desaparecimento, além do já salientado fluxo de imigrantes. Estimava-se que cerca de 200 mil pessoas estavam se preparando para deixar o país (RODRIGUES, 2000).

No tocante à questão normativa, percebe-se mais uma vez a associação da proteção dos direitos humanos em situações emergenciais com o uso do cap. VII da Carta da ONU, assim como o reforço da legitimidade/legalidade por ser uma ação deliberada pela organização. É verdade que a restauração das questões democráticas teve tanto ou mais importância que a proteção dos direitos humanos; contudo, a crise humanitária foi nitidamente um dos fatores determinantes que embasaram o estabelecimento da ação.

O caso particular de Kosovo

A crise de Kosovo foi outro caso que deu ensejo a uma ação interventiva visando à proteção dos direitos humanos. Assim como na Bósnia, a emergência humanitária em Kosovo foi decorrente da crise de dissolução da Iugoslávia. O problema surgiu também a partir de tentativas separatistas. Tal qual ocorreu na Bósnia, mais uma vez a situação derivada de disputas étnicas agravou-se com as agressões das forças armadas iugoslavas e paramilitares – mas também de atos terroristas dos separatistas kosovares (MORRIS, 2006).

A preocupação com uma crise humanitária nos Bálcãs mais uma vez chegou ao Conselho de Segurança da ONU. Os Estados Unidos – assim como os britânicos – diferentemente do que ocorreu no retardo bósnio, estavam mais decididos a usar a força na ocasião, para tanto buscaram autorização nas Nações Unidas.



MIKELLI MARZZINI LUCAS ALVES RIBEIRO

Assim, diversas resoluções do CSNU passaram a buscar disciplinar a situação, procurando restringir as ações do governo iugoslavo. Dentre elas, cabe destaque à resolução 1199, que se fundamentou no cap. VII. Esse dispositivo visou estabelecer obrigações perante o governo de Milosevic e exigiu o fim das agressões aos kosovares. Todavia, apesar de ter sido fundamentado no capítulo que permitia o uso da força, esse mecanismo não foi explicitamente autorizado pela mesma (MORRIS, 2006).

Questões acerca desse instrumento legal perfizeram as discussões dentro do CSNU. Os principais opositores eram a China e a Rússia, os quais acusavam vetar qualquer resolução nova que estabelecesse o uso da força. Esta obstrução causada pelos citados membros permanentes fez com que os Estados Unidos e os aliados europeus passassem a justificar uma intervenção por meio das resoluções existentes (WHEELER, 2000). Uma clara construção interpretativa de algo que não estava dito, com intuito de ao menos colocar em discussão os fatores legalidade/legitimidade. Além disso, a própria resolução 1199 dava uma brecha para a questão da legalidade, ao dizer que: *"should the concrete measures demanded in this resolution and resolution 1160 (1998) not be taken, to consider further action and additional measures to maintain or restore peace and stability in the region"* (ONU, 1998, S/RES/1199).

Apesar das oposições a uma intervenção militar, os Estados Unidos estavam dispostos a usar a força contra o regime de Milosevic (KHALID, 2011). Para Clinton, intervir para sanar a crise em Kosovo era uma questão de responsabilidade moral dos EUA e de seus aliados. Estava diretamente relacionado aos valores norte-americanos. Mas, ao mesmo tempo, o presidente justificava também em termos questões de interesse nacional. Em seus discursos, Clinton destacou que a estabilidade – e segurança – da Europa estava intimamente ligada aos interesses dos Estados Unidos (WHEELER, 2000).

Contudo, mesmo estando presentes os interesses nacionais, Wheeler (2000) argumenta que o fator determinante para que houvesse uma intervenção na crise de Kosovo foi a crença do presidente de que se tratava de uma guerra justa.



INTERVENÇÕES HUMANITÁRIAS NA SOCIEDADE INTERNACIONAL...

Em termos de interesse nacional, além do valor estratégico que a Europa tem para os Estados Unidos estava também a necessidade de recuperar a imagem da OTAN, abalada desde as vacilações ocorridas durante o conflito na Bósnia (WESTERN, 2002).

A intervenção ocorreu, portanto, sob o auspício da OTAN e sem uma determinação direta da ONU, tendo sido proporcionada, sobretudo, pela presença norte-americana. Wheeler (2000) destaca que os bombardeios realizados só foram possíveis graças ao comprometimento dos EUA em disponibilizar mais de 650 aeronaves.

A operação foi peculiar. Tal qual a intervenção Bósnia, a ação deu-se por meio de bombardeios aéreos nem sempre cirúrgicos. Diversas críticas foram feitas acerca da satisfação humanitária, tendo em vista o fato de que milhares de pessoas inocentes foram mortas ou, tornaram-se refugiadas. Por outro lado, a operação não teve sequer uma baixa do lado da OTAN (KHALID, 2011).

O intervencionismo militar foi uma das grandes marcas da política de segurança nos oito anos de governo de Bill Clinton. Sua administração se envolveu em mais guerras curtas (*short wars*) e intervenções que qualquer outro presidente na história dos Estados Unidos desde W. Wilson (CAREY, 2001). Neste governo, ficou evidente o papel exigido da única superpotência: o de "*peace-broker*" na Europa e interventor humanitário na África. Enfatiza-se assim a missão americana de liderar a luta pela liberdade e pela paz no mundo (SANTOS, 2010).

Essa ânsia em intervir em nome da proteção dos direitos humanos em situações emergenciais não significou nem de longe um universalismo. Ao contrário, o seletivismo é que esteve sempre presente. O caso mais evidente de não envolvimento em uma crise desse cunho no período Clinton foi o já citado genocídio ruandês.

O caso kosovar torna-se peculiar no que concerne à questão da regra de ação coercitiva para a proteção dos direitos humanos, já que não houve dessa vez uma deliberação explícita do CSNU fundamentada no cap. VII para sanar a crise humanitária



MIKELLI MARZZINI LUCAS ALVES RIBEIRO

em tela. As potências não-ocidentais do CSNU estavam passando a assumir uma posição mais assertiva quanto à questão da não-intervenção. Contudo, percebe-se que mesmo uma intervenção impetrada pela OTAN não foi veementemente criticada por Estados opositores. As diversas resoluções concernentes à crise, bem como o precedente visto no caso bósnio, tiveram peso significativo. Nota-se um senso de legitimidade. Trata-se de algo que muitos autores colocaram como “ilegal, porém legítima” (WHEELER, 2000).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em todos os casos discutidos neste artigo, percebe-se a ideia de uso da força para sanar crises humanitárias de fato – emergências humanitárias supremas, na concepção de Wheeler (2000). Em alguns casos os interesses nacionais são bastante evidentes (como nas crises dos Bálcãs), em outros nem tanto (é o exemplo do caso já tratado da ação na Somália). Mas é claro que havia crises emergenciais nas quais graves violações dos direitos humanos estavam sendo realizadas. Os próprios números de mortes já evidenciam isso – quase todas passaram das centenas de milhares –, somando-se a eles o intenso fluxo de refugiados que normalmente acompanharam as mesmas casas numéricas – dentre outras violações de direitos humanos com estatísticas igualmente extremadas. Essa, portanto, é a característica principal para que uma ação intervencionista use, de forma ao menos aceitável, justificativas humanitárias no seio de Sociedade Internacional.

Assim, nem todas as crises que geram violações dos direitos humanos em Estados são necessariamente passíveis de intervenção. Essa é uma medida extremada (*measure of last resort*). Em uma sociedade de Estados, na concepção da Escola Inglesa (WHEELER, 2000; BELLAMY, 2003), a aceitação de medidas que violam as regras tradicionais derivadas do princípio da soberania e da não-intervenção é algo excepcional, já que um desencadear de ações interventivas constantes causaria uma



INTERVENÇÕES HUMANITÁRIAS NA SOCIEDADE INTERNACIONAL...

instabilidade alarmante na ordem internacional, algo que não é desejável pelos Estados pela própria necessidade de manter a existência deles mesmos. O fortalecimento dessas regras dá garantia aos Estados fracos de que eles podem continuar, em última análise, a existir.

O que se nota é que a aceitação da prática de intervenção humanitária como regra que vêm sendo construída no pós-Guerra Fria está intimamente ligada à legalidade por parte dos Estados por meio de ações multilaterais que decorrem de determinações das Nações Unidas. Ou deliberada pela organização, mesmo sendo ela unilateral – como de certo modo foi o caso da França em Ruanda.

Quando uma deliberação onusiana não ocorre, deve haver ao menos uma percepção de que a crise está em patamares tais que a paralisia do CSNU não deve impedir uma ação em concreto. Este senso faz abafar os reclames daqueles Estados contrários a ações intervencionistas, que mesmo se pronunciando de forma oposta, são intimidados pela repercussão que uma determinada emergência humanitária gera na Sociedade Internacional – quando gera, é verdade, já que há casos de emergências extremadas que passam despercebidos ou sem suficiente pressão para que uma ação seja demandada internacionalmente.

Portanto, o que se entende é que com o pós-Guerra Fria surgiu uma prática aceita de intervenção humanitária na Sociedade Internacional. Isso não quer dizer uma regra com aceitação plena, nem perfeita institucionalização. Trata-se do surgimento de uma prática possível, que passou a ganhar força principalmente com as resoluções *ad hoc* do CSNU.

O fato de ter havido uma intervenção na Líbia, deliberada pelo cap. VII da Carta da ONU com justificativa de amainar uma crise humanitária, é decorrente dessa construção. Demonstra como a ideia de intervir para proteger civis em emergências humanitárias é algo possível como regra dentro da Sociedade Internacional.

Por outro lado, a não intervenção na Síria, com a rejeição de até o princípio do ano de 2013 de 3 resoluções que estavam fundamentadas no capítulo VII da Carta,



MIKELLI MARZZINI LUCAS ALVES RIBEIRO

retrata a existência de uma construção normativa que não está plenamente sedimentada na Sociedade Internacional. Mesmo com o processo de institucionalização da ideia de Responsabilidade de Proteger nas Nações Unidas na Cimeira Mundial de 2005 (ONU, 2005).

Assim, este artigo teve como contribuição central a sistematização do processo de aceitação das intervenções humanitárias na Sociedade Internacional. Serve de ponto de partida para futuras análises que buscam avaliar a relação entre uso da força e proteção dos direitos humanos, algo que está cada vez mais latente no seio das relações internacionais. Mas este trabalho também procura demonstrar a importância de, em última análise, perceber a própria ideia de mutação permitida no âmbito da ordem internacional.

REFERÊNCIAS

AYOUB, Mohammed (2001). "Humanitarian Intervention and International Society". *Global Governance*, 7 (3): 225-230.

BELLAMY, Alex J. (2003) "Humanitarian Intervention and the three traditions". *Global Society*, 1: 3-20.

BULL, Hedley. (2002) *Sociedade Anárquica: um estudo da ordem na política mundial*. Trad. Sérgio Bath. Brasília: Editora Universidade de Brasília.

CAREY, Henry F. (2001) "U.S. Domestic Politics and the Emerging Humanitarian Intervention Policy: Haiti, Bosnia, and Kosovo". *World Affairs*, Washington, 164(2): 72-82.

DESFORGES, Alison. (1999) *Leave None to Tell the Story: Genocide in Rwanda*. Human Rights Watch, 1999. In: <<http://www.hrw.org/en/reports/1999/03/01/leave-none-tell-story>> (acesso em 01 de setembro de 2011).

DINH, Nguyen; DAILLIER, Patrick; PELLET, Alain. (2003). *Direito internacional público*. Trad. por Vitor Marques Coelho. 2º ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbekian.

DONNELLY, Jack. (1995) "State Sovereignty and International Intervention: The Case of Human Rights". In: LYONS, Gene M e MASTANDUNO, Michael (eds). *Beyond Westphalia? State Sovereignty and International Intervention*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, pp. 115-146.



INTERVENÇÕES HUMANITÁRIAS NA SOCIEDADE INTERNACIONAL...

- _____. (1998) *International Human Rights: Dilemmas in World Politics*. Oxford: Westview Press.
- FINNEMORE, Martha. (2003). *The purpose of intervention: Changing beliefs about the use of force*. New York: Cornell University Press.
- HOLZGREFE, J. L. (2003) "The Humanitarian Intervention debate". In: HOLZGREFE, J. L.; KEOHANE, Robert O (eds). *Humanitarian Intervention: Ethical, Legal, and Political Dilemmas*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 15-52.
- JACKSON, Robert. (1995). "International Community beyond the Cold War". In: LYONS, Gene M e MASTANDUNO, Michael (eds). *Beyond Westphalia? State Sovereignty and International Intervention*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, pp. 59-86.
- JACKSON, Robert; SORENSEN, Georg. (2002) *Introdução às Relações Internacionais: teorias e abordagens*. Trad. Bárbara Duarte. Rio de Janeiro: Zahar.
- KHALID, Iram. (2011) "Politics of Intervention: A Case of Kosovo, Afghanistan and Iraq". *International Journal of Business and Social Science*, 2 (11): 73-79.
- KISSINGER, Henry. (1994) *Diplomacy*. Nova York: Simon & Schuster.
- LU, Catherine. (2007) "Humanitarian Intervention: Moral Ambition and Political Constraints". *International Journal*, 62(4): 942-951.
- MAYALL, James. (2006) "Humanitarian Intervention and International Society: Lessons from Africa". In: WELSH, M. (eds.). *Humanitarian Interventions and International Relations*. Oxford: Oxford University, pp. 120-141.
- MOORE, Jonathan. (2007). "Deciding Humanitarian Intervention". *Social Research*. 74(1): 169-200.
- MORRIS, Nicholas. (2006) "Humanitarian Interventions in the Balkans". In: WELSH, M. (eds.). *Humanitarian Interventions and International Relations*. Oxford: Oxford University Press, pp. 98-119.
- PINTO, Simone Rocha Valente. *As Nações Unidas e a Intervenção Humanitária no Pós-Guerra Fria: Aspectos Jurídicos*. Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.
- PATRIOTA, Antonio Aguiar. (2010) *O Conselho de Segurança após a Guerra do Golfo: a articulação de um novo paradigma de segurança coletiva*. 2. ed. Brasília : Fundação Alexandre de Gusmão.
- ONU, *Carta das Nações Unidas*, 1945.
- _____, *Resolução 688 do Conselho de Segurança*, 1991. In: <http://www.un.org/en/sc/documents/resolutions/index.shtml> . (acesso em 08 junho de 2012).



MIKELLI MARZZINI LUCAS ALVES RIBEIRO

_____, *Resolução 770 do Conselho de Segurança*, 1992. In: <http://www.un.org/en/sc/documents/resolutions/index.shtml>. (acesso em 08 junho de 2012).

_____, *Resolução 794 do Conselho de Segurança*, 1992. In: <http://www.un.org/en/sc/documents/resolutions/index.shtml>. (acesso em 28 junho de 2012)

_____, *Resolução 929 do Conselho de Segurança*, 1994. In: <http://www.un.org/en/sc/documents/resolutions/index.shtml>. (acesso em 28 junho de 2012).

_____, *Resolução 940 do Conselho de Segurança*, 1994. In: <http://www.un.org/en/sc/documents/resolutions/index.shtml>. (acesso em 30 junho de 2012).

_____, *Resolução 1199 do Conselho de Segurança*, 1998. In: <http://www.un.org/en/sc/documents/resolutions/index.shtml>. (acesso em 30 junho de 2012)

_____, *World Summit Outcome*. 2005. A/60/ L.1.

ROBERTS, Sir Adam (2007). "The United Nations and Humanitarian Interventions". In: WELSH, M. (eds.). *Humanitarian Interventions and International Relations*. Oxford: Oxford University Press, pp. 71-97.

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

SANTOS, Maria Helena Castro. (2010) Exportação de democracia na política externa norteamericana no pós-Guerra-Fria: doutrinas e o uso da força. *Revista Brasileira de Política Internacional*. 53(1): 157-191. In: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-73292010000100009&script=sci_arttext (acesso em 20 de agosto de 2012).

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

WESTERN, Jon. (2002). Sources of Humanitarian Intervention: Beliefs, Information, and Advocacy in the U.S. Decisions on Somalia and Bosnia. *International Security*, 26(4), pp. 112-142.

Recebido em 25.05.2013

Aprovado em 20.08.2013

ⁱ Este artigo representa parte do desenvolvimento de pesquisa para a obtenção do título de mestre em Relações Internacionais pela Universidade Estadual da Paraíba.