

Ingerência humanitária

Um novo paradigma em formação?

Eugênia Kimie Suda Camacho Pestana

Sumário

Introdução; 1. Breve histórico da reação internacional à Guerra do Golfo; 2. O conceito de Segurança Coletiva após a Guerra do Golfo; 3. A Agenda para a Paz do Secretário-Geral Boutros Ghali; 4. Operações de Paz da ONU; 5. Atividades Humanitárias da ONU; 6. O conflito no Timor Leste e no Kosovo; 6.1. Timor Leste; 6.2. Kosovo. 7. Ingerência Humanitária: Breves Considerações; 8. A Doutrina da Comunidade Internacional; Conclusão; Referências;

Introdução

*Nenhum homem é uma ilha completa em si mesma;
todo homem é um pedaço de continente,
uma parte da terra firme.
A morte de qualquer homem diminui a mim,
porque na humanidade me encontro envolvido;
por isso, nunca mandes indagar por quem os sinos
dobram;
eles dobram por ti.*

John Donne (1572-1631)

Meditação 18

Eugênia Kimie Suda Camacho Pestana, 39, formada em Ed. Física pela UnB (1986), especializações: Ed. de Defic. Visuais (IBC/RJ, 1989); Ed. do Defic. Mental (UnB, 1994).

Trabalho final apresentado ao Curso de Especialização em Direito Legislativo realizado pela Universidade do Legislativo Brasileiro - UNILEGIS e Universidade Federal do Mato Grosso do Sul - UFMS como requisito para obtenção do título de Especialista em Direito Legislativo. Orientador: Prof. JORGE LUIZ FONTOURA NOGUEIRA.

Nos últimos anos da década de 90, do século XX, aconteceram dois conflitos, o do Timor Leste e o do Kosovo que, com grande vigor, trouxeram à tona o tema da Ingerência Humanitária. Quase contemporâneos, no entanto bastante diferentes quanto aos antecedentes e ao encaminhamento tomado dentro do Conselho de Segurança da ONU, eles mostraram a fragilidade da comunidade internacional frente aos novos desafios do período pós-Guerra Fria.

Este estudo procurará analisar algumas questões relativas ao tema da Ingerência Humanitária, buscando responder à indagação do título: há um novo paradigma em formação?

O tema “Ingerência Humanitária” poderia ser abordado de várias formas diferentes. Seria possível começar a discussão a partir dos aspectos filosóficos do Direito, discutindo-se, por exemplo, o conceito de Direito Natural e dos Direitos Humanos; poder-se-ia analisar os últimos conflitos internacionais onde a questão humanitária foi um aspecto relevante, como a crise na Somália, o massacre em Ruanda, os confrontos no Haiti, no Iraque ou na ex-Iugoslávia. Outra possibilidade seria estudar mais a fundo as Operações de Paz da ONU ou o conceito de Segurança Coletiva que emergiu no pós-Guerra do Golfo. Não faltam alternativas.

Para tentar resolver esse dilema e sem a pretensão de esgotar o assunto, este trabalho procurou selecionar alguns dos seus aspectos a fim de delimitar a discussão e marcar, tão somente, o início de um estudo mais aprofundado sobre objeto tão apaixonante. Ele terá início com uma breve análise histórica do período pós-Guerra do Golfo para, em seguida, serem levantados alguns aspectos das Operações de Paz e das atividades humanitárias da ONU. A Agenda para a Paz, documento norteador dessas questões, será brevemente analisada. Na seqüência, serão revistos os dois conflitos escolhidos, entre tantos da última década, por levantarem a questão da crise humanitária e por terem sido conduzidos de forma tão diferente, a partir do prisma do Conselho de Segurança.

Um dos capítulos abordará análise mais aprofundada de algumas questões que envolvem a Ingerência Humanitária, sob o ponto de vista de José Gomes Canotilho e, por fim, será citada a Doutrina da Comunidade Internacional, do primeiro-ministro britânico Tony Blair, por ser uma tentativa de dar alguma ordem ao tema.

1. Breve histórico da reação internacional à Guerra do Golfo

O fim da guerra fria tornou possível o funcionamento, ainda que imperfeito e passível de críticas, do sistema de segurança coletiva previsto na Carta de 1945, pois o fim do bipolarismo e dos constrangimentos que ele provocava nos organismos internacionais possibilitou à ONU uma atuação mais efetiva na promoção e manutenção da paz e da segurança internacionais (LAMPREIA, 1995, *apud* LAMAZIÈRE, 1998).

Assim, ao final dos anos oitenta e com o fim da guerra fria, duas tendências se manifestaram com crescente vigor na cena internacional: o recurso às Nações Unidas e, sobretudo, ao Conselho de Segurança, para o encaminhamento de conflitos antes aparentemente insolúveis; e a aceitação, primeiro pelo então bloco socialista e logo pelos não-alinhados, de acordos de desarmamento, bilaterais ou multilaterais, que comportavam medidas de verificação cada vez mais intrusivas.

Após a invasão do Kuwait pelo Iraque, em agosto de 1990, e ao longo do processo que levou à resolução de cessar-fogo – 687 (1991) – e à criação da Comissão Especial das Nações Unidas (United Nations Special Commission – UNSCOM), esses dois processos convergiram de forma emblemática.

Esta constatação reforçaria o caráter de operação paradigmática e pedagógica da intervenção contra o Iraque. Perante ameaças no eixo centro/periferia, a dissuasão passava a ser buscada em um sistema de segurança coletiva das Nações Unidas revivificado, e não mais na dissuasão nuclear adaptada ao conflito Leste/Oeste.

A reação progressivamente articulada pelos Estados Unidos ao conflito permitiu alcançar uma série de objetivos democráticos. Primeiramente, demonstrar que no mundo pós-guerra fria era possível uma ação unida da comunidade internacional, sob a liderança norte-americana, para enfrentar ameaças à paz e à segurança internacionais.

Em segundo lugar, legitimizar esta operação pelo recurso ao sistema de segurança coletiva da Carta, que por sua vez se legitimava, na mesma medida, pela sua eficácia recuperada. Em terceiro lugar, usar o Conselho para amarrar diversos dos chamados novos temas globais ao âmbito da segurança internacional: não-proliferação de armas de destruição em massa; direitos humanos; meio ambiente. E, em quarto lugar, assegurar uma ordem regional estável que garantisse o suprimento, em longo prazo e com preços aceitáveis, de petróleo ao Ocidente.

Cabe sublinhar que o Iraque preenchia as necessidades do momento com perfeição. Aparecia como motivo ideal para uma intervenção com base na preservação da ordem interestatal, sob vários aspectos: clara violação territorial – agressão e ocupação; proliferação de armas de destruição em massa; violações de direitos humanos; e ameaças ao meio ambiente.

Em reação ao conflito, o Conselho de Segurança das Nações Unidas – CSNU – aprovou uma série de resoluções sob o Capítulo VII de caráter praticamente inédito, culminando, em um primeiro momento, com a autorização aos Estados Membros para o uso de “todos os meios necessários” para liberar o Kuaite – resolução 678 (1990) – e, mais tarde, obtido este resultado, com a imposição de um conjunto de severas medidas ao Estado invasor através da resolução 687 (1991).

Assim, em nome ao mesmo tempo da segurança internacional e da não-proliferação, se procedeu ao desarmamento de um só país, fazendo claramente desse processo um evento paradigmático e pedagógico, por autorizar o uso da força militar coletiva para preservar o direito internacional (SHEFFER, 1991, *apud* LAMAZIÈRE, 1998).

2. O conceito de Segurança Coletiva após a Guerra do Golfo

A entrada em vigor da Carta da ONU em 24 de outubro de 1945 abriu um novo capítulo

na história da segurança coletiva. Um instrumento internacional destinado a aplicar-se à comunidade das nações como um todo regulamentava, com um grau de especificidade sem precedentes, os termos e condições para a autorização de ações coercitivas para a preservação da paz. O fulcro dessa regulamentação era o Capítulo VII.

F. T. Liu retém os elementos básicos do sistema das Nações Unidas para a preservação da paz e segurança internacional no seguinte parágrafo:

*The original system devised by the United Nations to ensure the maintenance of international peace and security is outlined in Chapters VI and VII of the Charter. Briefly it is meant to function in the following manner. When a dispute arises between two governments, the parties concerned are obliged, under Chapter VI, to seek a solution by peaceful means, mainly by negotiation, conciliation, mediation and arbitration. If the peaceful means should prove insufficient and the dispute escalates into armed conflict, the Chapter VII comes into play. That Chapter, which constitutes the core of the UN collective security system, stipulates that in case of any threat to the peace, breach of the peace or act of aggression, the Security Council may take enforcement measures to restore peace, first non-military measures such as arms embargoes and economic sanctions, and, in the last resort, the use of force. (LIU, 1994, *apud* PATRIOTA, 1998, p. 24)*

O Capítulo VII da Carta da ONU atribui ao Conselho de Segurança o monopólio sobre a autorização da coerção militar e não militar, excetuado o direito individual ou coletivo à legítima defesa previsto pelo Artigo 51. Vale ressaltar que as decisões inspiradas nos dispositivos do Capítulo VII se distinguem das demais decisões do CSNU essencialmente por não requererem o consentimento da parte às quais elas se aplicam. As possibilidades de ação oferecidas pelo Capítulo VII podem ser consideradas como manifestações do dois enfoques distintos para restabelecer a paz: o do isolamento e o da intervenção. O primeiro seria o

das sanções, previstas pelo Artigo 41, que podem assumir feições variadas, indo do isolamento diplomático, passando pelos embargos de armas, até chegar às sanções abrangentes, inclusive econômicas e comerciais. O segundo seria o da ação coercitiva armada contemplada pelo Artigo 42.

Tanto a lógica do isolamento como a da intervenção conflitariam, em princípio, com os preceitos de não intervenção nos assuntos internos dos Estados consagrados no Artigo 2.7 da Carta e da igualdade soberana de todos os membros da Organização do Artigo 2.1. O próprio Artigo 2.7, entretanto, esclarece que o princípio da não intervenção “não prejudicará a aplicação de medidas coercitivas sob o Capítulo VII”. Ao determinar que uma situação ameaçaria a paz internacional, o CSNU teria, portanto, o poder de adotar decisões que desconsiderassem a soberania da parte responsabilizada por tal ameaça e que, nos termos do Artigo 25, se tornariam *ipso facto* mandatórias para os demais Estados membros, questão até hoje bastante polêmica.

Apesar de a noção de segurança coletiva universal sobreviver há mais de três quartos de século, um sistema previsível de operacionalização da segurança coletiva não chegou a ser instaurado, nem com base no Pacto da Liga das Nações nem para a aplicação do Capítulo VII da Carta da ONU. Quando a ação coletiva contra o Iraque foi autorizada pelo Conselho de Segurança com a aprovação dos cinco membros permanentes, abriram-se perspectivas inusitadas que, a rigor, talvez nunca tivessem se apresentado antes.

No contexto da intensificação da atividade do Conselho de Segurança do período pós-Guerra do Golfo, o Capítulo VII foi invocado um número maior de vezes do que nos quarenta e cinco anos anteriores, em um processo de experimentação virtualmente contínuo, que acarretou reinterpretações da Carta, tanto no que se refere aos objetivos da segurança coletiva como no tocante aos meios para garanti-la. Segundo Lamazière (1998),

A Somália, a ex-Iugoslávia, a Ruanda, o Haiti e os países alvo de sanções foram, ou continuam sendo, palco de experiências com implicações para a teoria e a prática de segurança coletiva que, embora não se tenham ainda cristalizado em uma doutrina ou em um conjunto de regras, vão articulando um paradigma novo pelos precedentes que estabelecem (LAMAZIÈRE, 1998, p. 155)

Essa articulação, para Lamazière (1998), pode ser analisada a partir de dois eixos distintos: o dos fins e o dos meios. No primeiro eixo se situariam as questões relacionadas aos objetivos das ações de segurança coletiva, no contexto das quais sobressai o problema da ampliação do campo de aplicação do Capítulo VII para incluir situações de emergência humanitária e violações maciças de direitos humanos, ou para o combate ao terrorismo, à subversão da ordem democrática e à proliferação de armas de destruição de massa – na expressão de Stanley Hoffman, é a transformação da ameaça à paz e segurança internacional em um *all purpose parachute* (HOFFMAN, 1993, *apud* PATRIOTA, 1998, p. 156).

No eixo dos meios podem ser agrupadas as diferentes modalidades de *enforcement* que vem sendo praticadas, como as da atribuição de mandatos coercitivos a operações de paz, ou do emprego de forças multinacionais ou alianças militares defensivas para a imposição de decisões do Conselho de Segurança. Também relevante para o debate sobre os meios são as trocas de idéias e as iniciativas em curso sobre como tornar mais eficazes as operações de manutenção da paz, mediante o estabelecimento de *standby arrangements* e de Unidades de Estado-Maior de deslocamento rápido (*Rapidly Deployable Headquarters Unit*).

O sentimento de que se estão redefinindo, no Conselho de Segurança, os fins e os meios para a aplicação da segurança coletiva explicam, em boa medida, porque se acirrou a disputa entre os Estados membros

para participar de seus trabalhos. O fato de essa articulação ainda estar se desenvolvendo no que Weiss e Gordenker (1993, *apud* PATRIOTA, 1998, p. 156) chamam de um “*operational and conceptual flux*” aumenta a responsabilidade daqueles que podem influir para plasmar a ação do Conselho antes de ela se fixar em padrões menos mutáveis de comportamento.

No tocante ao eixo dos objetivos ou da finalidade das ações do Capítulo VII, segundo o estudo de Lamazière (1998), merece consideração especial o problema da definição de uma responsabilidade coletiva em casos de emergência humanitária, que, de alguma forma, esteve presente nas quatro situações em relação às quais o Conselho de Segurança acabou por autorizar o uso da força após a Guerra do Golfo. O precedente estabelecido pela resolução 688, que autorizou a prestação de assistência aos curdos, embora não formalmente inserido no contexto do Capítulo VII, abriu caminho para ações subseqüentes na África e nos Bálcãs. Os defensores das intervenções humanitárias, em particular, sublinham, como David Scheffer, que “*the allied deployment in northern Iraq in the spring of 1991 has grown in stature as a precedent of forcible humanitarian intervention*” (SCHEFFER, 1992, *apud* PATRIOTA, 1998, p. 157). Se for verdade que os resultados controvertidos do uso da força na Somália e na Bósnia tenderiam a diminuir a propensão do CSNU a intervir sem um plano coerente para solucionar os problemas políticos por trás de crises humanitárias, a paralisia do Conselho de Segurança em face do genocídio em Ruanda, por outro lado, manteve aberta a questão da responsabilidade moral da comunidade internacional em face de fenômenos graves que ofendem a consciência da humanidade.

Como aponta Scheffer (1992, *apud* PATRIOTA, 1998) o problema não é novo. Embora seu enfoque seja o da apologia da “intervenção humanitária” consentida ou não – na linha dos Médicos sem Fronteira de

Bernard Kouchner – ele não deixa de estabelecer uma listagem interessante de precedentes, dividida em três categorias, que incluem tanto os casos em que houve reação internacional como aqueles em que não houve, nos seguintes termos: 1) situações em que minorias religiosas ou étnicas são sujeitas a violência sistemática (os exemplos vão da discriminação sofrida pelas minorias cristãs sob o Império Otomano, passando pelo holocausto até a exterminação em grande escala de membros da etnia Ibo, em sua luta pela secessão na Nigéria para a criação de um Biafra independente); 2) casos de violações de direitos humanos, com grande número de mortos (as ações do Khmer Rouge, as atrocidades cometidas por Idi Amin Dada, os acontecimentos em Timor Leste); 3) resgate ou proteção de cidadãos expatriados ou indivíduos em perigo (sob este pretexto ocorreram intervenções de Israel em Uganda, da França no Chade e dos EUA em Granada). A militância intervencionista de Scheffer se expressa segundo fórmulas como

To argue today that norms of sovereignty, non-use of force, and the sanctity of internal affairs are paramount to the collective rights of people, whose lives and well-being are at risk, is to avoid the hard questions of international law and to ignore the march of history. (SCHEFFER, 1992, apud PATRIOTA, 1998, p. 158)

Não deixa de ter impacto sua afirmação de que, em alguns dos exemplos por ele citados, intervenções unilaterais puseram fim a situações calamitosas: a invasão do então Paquistão oriental pelo exército indiano em 1971, que interrompeu agressões dos paquistaneses ocidentais contra os bengalis seria um desses casos; a intervenção da Tanzânia contra o regime de Amin Dada em 1979, sob alegação de auto-defesa, seria outro.

Por outro lado, a *Comissão on Global Governance* (que se reuniu de 1992 a 1994, com o objetivo de pensar as Nações Unidas no contexto de seu cinquentenário, e que reuniu algumas centenas de representantes

governamentais e não governamentais de todas as regiões do mundo) sustenta que, se o Conselho de Segurança pretende desconsiderar o preceito da não ingerência nos assuntos que dependem essencialmente da jurisdição interna de um Estado, essa prerrogativa – que lhe é facultada pelo Artigo 2 (7) – precisa ser exercida dentro de uma moldura acordada entre os membros da ONU. A Comissão acredita que, na prática, os Estados membros sabem quando uma situação ultrapassa os limites do tolerável e cita casos como o do *apartheid* na África do Sul, do Camboja sob o Khmer Rouge, da Somália, da Bósnia e da Ruanda, mas, para que não haja dúvida, sugere uma emenda à Carta que restrinja intervenções coercitivas em defesa de vítimas de agressão no interior de Estados, apenas ao casos que constituam uma violação tão grande e extrema da segurança da população que seja preciso uma resposta internacional. Até que seja alcançado um consenso nesse sentido, a sua recomendação é de que seja mantido o respeito à não intervenção.

Não resta dúvida de que o Conselho de Segurança tem vivido momentos de vitalidade, principalmente depois da Guerra do Golfo. No entanto, pairam incertezas sobre os efeitos que a prática recente do Conselho está tendo para a credibilidade da Organização, e não está claro se o conceito de segurança coletiva se redefinirá segundo opiniões e valores amplamente compartilhados ou se desvirtuará para a promoção de interesses individuais.

3. A Agenda para a Paz do Secretário-Geral Boutros-Ghali

“Uma Agenda para a Paz: diplomacia preventiva, estabelecimento da paz e manutenção da paz”, é o título do relatório datado de 17 de junho de 1992, em resposta à solicitação formulada pelos Chefes de Estado e Governo.

A Agenda para a Paz pretendeu consolidar o consenso internacional que ocasio-

nara a primeira reunião de cúpula na História do Conselho de Segurança, segundo um movimento duplo e simultâneo de retorno à Carta de São Francisco e de busca de sua transcendência em direções inexploradas. O documento do então Secretário-Geral da ONU, senhor Boutros-Ghali, foi debatido pela Assembléia Geral, pelo Conselho de Segurança, pelo Comitê Especial de Operações de Paz, pelo Comitê Especial da Carta, pela imprensa e pelo meio acadêmico. O consenso de janeiro de 1992 foi, então, alterado, mas não se rompeu de todo. A Cúpula comemorativa do cinquentenário da Organização, em 1995, permitiu à Assembléia Geral viver um momento ao mesmo tempo de reafirmação e de autocritica, em sentido semelhante ao das postulações mais realistas e matizadas pela experiência, no Suplemento de uma Agenda para a Paz, de janeiro de 1995.

Nesses dois documentos, Boutros-Ghali classificou as atividades realizadas pelas Nações Unidas no campo da paz e da segurança em cinco categorias operacionais: diplomacia preventiva, promoção da paz, manutenção da paz, consolidação da paz e imposição da paz.

É interessante ressaltar que o parágrafo 43 da Agenda para a Paz propunha que os Estados membros examinassem a hipótese de negociar acordos para o fornecimento ao Conselho de Segurança de tropas e outras formas de assistência militar, em conformidade com o Artigo 43, não apenas de maneira *ad hoc*, mas em base permanente. Acreditava-se que as circunstâncias políticas prevaletes haviam eliminado os obstáculos à plena implementação da Carta e a mera existência de tais forças poderia adquirir um poder de dissuasão contra agressores potenciais, particularmente aqueles dotados de forças militares menos poderosas.

4 Operações de Paz da ONU

A Carta das Nações Unidas preconiza a via pacífica para a solução de controvérsias

e insta os Estados a abdicarem do uso da força nas suas relações interestatais. Em caso de conduta inadequada, a Carta prevê um conjunto de medidas que o CSNU, em nome dos Estados membros da Organização, poderá adotar contra o Estado ou Estados responsáveis pela ameaça à paz, ruptura da paz ou ato de agressão. Essas medidas podem ser: sanções econômicas, isolamento diplomático e, em última instância, ações militares, como foi visto no capítulo anterior. No entanto, segundo Fontoura (1999), diante da inoperância de seu sistema de segurança coletiva, as operações de manutenção da paz (*peacekeeping*) passaram a ser amplamente aceitas pela comunidade internacional como uma das técnicas mais importantes de administração de conflitos da ONU. Embora essa modalidade de intervenção não esteja contemplada explicitamente na Carta, entende-se, com base na doutrina dos “poderes implícitos”, que seu emprego é legítimo, pois visa a atender aos propósitos defendidos pela ONU, favorecendo a solução pacífica de controvérsias mediante a presença de um terceiro imparcial, geralmente um contingente, armado ou desarmado, no terreno.

Na medida em que as operações de manutenção da paz não se enquadram estritamente no capítulo VI (medidas que implicam consentimento) e tampouco no capítulo VII (medidas mandatórias) da Carta, chegou-se a aventar a introdução na Carta de um novo capítulo intermediário – ou ao menos um novo artigo – que pudesse regulamentar sua existência. O Brasil propôs, por exemplo, na XIX Assembléia Geral a inclusão de um novo capítulo da Carta, nos seguintes termos: “... mediante a inclusão de um novo capítulo, que se chamaria ‘Operações de Manutenção da Paz’ e ‘Ação Relativa a Ameaças à Paz, Ruptura da Paz e Atos de Agressão’” (FONTOURA, 1999, p. 67). Dag Hammarskjöld, quando Secretário-Geral da ONU, preferiu situá-las em um imaginário “capítulo VI e meio”, uma ponte entre a adoção de medidas voltadas para a

solução pacífica de controvérsias e a aplicação de medidas coercitivas. Até o momento, porém, a Carta das Nações Unidas não foi emendada para prever e regulamentar explicitamente as operações de manutenção da paz.

Por ocasião do imediato pós-Guerra Fria, o termo “*peacekeeping*” foi usado de forma genérica, ultrapassando os limites de sua aplicabilidade, para englobar todas as atividades que foram promovidas tendo por objetivo prevenir, manter e restaurar a paz, inclusive as que se enquadraram no âmbito da ajuda humanitária internacional prestada a Estados ou regiões. Essa elasticidade do uso do conceito de manutenção da paz foi decorrente, sobretudo, da atitude de Membros permanentes do CSNU, que buscaram usar a ONU como instrumento de suas políticas externas e instância legitimadora de iniciativas nacionais e regionais. Nesse contexto, as operações de manutenção da paz foram empregadas como uma espécie de panacéia para ajudar na solução de todo e qualquer conflito regional, tornando-se a face mais visível das Nações Unidas perante a opinião pública.

Em linhas gerais, segundo Fontoura (1999), foram três os fatores que contribuíram, para o aumento das operações de manutenção da paz nesse período: distensão política entre os EUA e a União Soviética e seu impacto sobre o papel das Nações Unidas no campo da paz e segurança internacionais; o afloramento de antagonismos étnicos e religiosos; e a crescente universalização dos valores da democracia e do respeito aos direitos humanos.

Porém, com os problemas enfrentados nas intervenções na Somália, em Ruanda e na antiga Iugoslávia, o CSNU passou a atuar com mais cautela na criação de novas operações de manutenção da paz. Pode-se dizer, inclusive, que os mesmos países que, até 1994, preconizavam o uso quase indiscriminado destas operações, passaram a adotar postura oposta, não apenas devido aos custos elevados das missões, em termos

de recursos humanos e financeiros, mas também por terem verificado que as operações de manutenção da paz da ONU, embora pudessem abrigar mandatos multidisciplinares, dificilmente seriam bem sucedidas se fossem violados seus princípios tradicionais do consentimento das partes, da imparcialidade e do uso da força somente em casos de autodefesa.

No período recente, pode-se identificar no CSNU uma clara tendência de utilização das operações de manutenção da paz, sob o comando do Secretário-Geral, somente em cenários de conflitos de baixa intensidade e nos quais haja o consentimento dos principais atores no terreno com a presença das tropas e observadores da ONU, mesmo que a operação seja considerada “robusta” e esteja amparada no capítulo VII da Carta. Já nos cenários mais complexos, notadamente nos casos de conflitos de maior intensidade com riscos de envolvimento de tropas da missão em situações de combate, existe virtual consenso no CSNU de que a ONU não dispõe dos recursos humanos, materiais e financeiros nem da estrutura de comando necessários para intervir militarmente. Nesses casos, que costumam exigir ações de imposição (*peace-enforcement*), a tendência é que o CSNU continue autorizando coalizões *ad hoc* de Estados membros, ou entidades ou arranjos regionais ou sub-regionais, para agir com base no capítulo VII da Carta das Nações Unidas (FONTOURA, 1999).

5. Atividades Humanitárias da ONU

Entre 1998 e 1999, o Conselho de Segurança examinou, em várias ocasiões, temas humanitários e de refugiados. Segundo Fonseca (2002), a crescente disposição do Conselho em tratar de temas humanitários remonta à Declaração Presidencial de 19 de junho de 1997 sobre a proteção das atividades de assistência humanitária a refugiados e outras pessoas em situações de conflito. Naquela declaração, o Conselho de Se-

gurança expressou grave preocupação com o aumento dos ataques e o uso da força contra refugiados e outros civis em situações de conflito, em violação ao direito internacional, e exortou todos os responsáveis a garantirem a segurança dos refugiados, de pessoas deslocadas e outros civis e a assegurar o acesso seguro e desimpedido de funcionários das Nações Unidas e de outras instituições aos necessitados.

O pronunciamento do dia 19 de junho de 1997 também encorajava o Secretário-Geral a promover maiores estudos sobre o tema. Um relatório foi preparado em resposta àquele pedido. A urgência e importância de se tratar o tema deve ser vista no contexto dos ambientes cada vez mais violentos e voláteis nos quais se encontram os refugiados, pessoas deslocadas e outras vítimas de conflitos e nos quais se espera que operem as Nações Unidas e outras organizações humanitárias. A erosão do respeito às normas humanitárias levou a um aumento no número de vítimas civis, agravou a proteção e a necessidade de assistência a refugiados e outros em situação de conflito, complicou a tarefa de oferecer assistência humanitária e aumentou os riscos enfrentados pelo pessoal humanitário.

O Secretário-Geral também recomendou, em seu relatório, que os Estados Membros reafirmassem, fortalecessem e cumprissem as normas, princípios e disposições existentes no direito internacional, cuja disseminação constitui importante passo na direção do seu cumprimento. A informação, treinamento e as atividades de defesa das organizações humanitárias deveriam ser fortalecidas. Além disso, afirmou o Secretário-Geral, a cultura da impunidade deveria ter fim, com os Estados assumindo a responsabilidade primordial de assegurar que aqueles que violam as normas humanitárias fossem julgados. O estabelecimento do Tribunal Penal Internacional representou uma grande contribuição a esse respeito.

Durante sessão do Conselho conduzida em dezembro de 1998, relata Fonseca (2002),

Sadako Ogata, Alta Comissária das Nações Unidas para Refugiados, falou pela primeira vez ao Conselho sobre a proteção da assistência humanitária e outras pessoas em situações de conflito. Ela afirmou, na ocasião, que deveria existir uma ênfase concreta na relação entre problemas de segurança e situações humanitárias.

Ainda segundo Fonseca (2002), em 21 de janeiro de 1999, Sérgio Vieira de Mello, Subsecretário-Geral para Assuntos Humanitários, dirigiu-se ao Conselho de Segurança para informar sobre atividades humanitárias relevantes. Vieira da Mello afirmou que a maneira contemporânea com que se travam as guerras raramente conduz a uma clara definição dos campos de conflito por parte dos beligerantes. Ele também sublinhou que o Conselho havia reconhecido que violações maciças do direito internacional representavam ameaças à paz e segurança internacionais. O direito internacional definia os imperativos morais e jurídicos para as ações, mas não era efetivo se não traduzido em termos de ação pragmática. O reconhecimento deste fato seria essencial para a construção da paz e segurança, concluiu o diplomata.

Hoje, na maioria das vezes, os civis são alvo. O terror é uma prática premeditada, e o deslocamento e eliminação de populações, uma estratégia, como se pode observar na ex-Iugoslávia, em Serra Leoa, no Afeganistão e, de forma contundente, no Iraque. Como resultado, mesmo conflitos de baixa intensidade geram enorme sofrimento humano, e as necessidades humanitárias são desproporcionais à escala de conflito militar.

Do ponto de vista brasileiro, medidas humanitárias e de proteção que não fazem parte de um plano político ou diplomático prejudicam a efetividade da assistência humanitária e podem, de fato, agravar a situação. O Brasil reconhece, contudo, a inter-relação entre assuntos de segurança e as questões humanitárias. Há casos em que a força é indispensável como último recurso.

O problema dos refugiados, por exemplo, pode ser não apenas consequência de um conflito armado, mas, em alguns casos, uma própria ameaça à paz e segurança internacionais.

A posição brasileira, segundo Fonseca (2002), é a de que uma abordagem equilibrada dos temas humanitários requer: a) evitar a percepção errônea de que os países em desenvolvimento são apenas receptores de assistência, quando, de fato, geralmente doam seus escassos recursos; b) a promoção do direito internacional humanitário, dos direitos humanos e dos direitos dos refugiados; c) igual atenção a problemas equivalentes, o que implica a eliminação de padrões duplos no tratamento de crises de refugiados e de outros temas humanitários; d) mais especificamente, a comunidade internacional deve demonstrar em relação à crise africana o mesmo nível de interesse e envolvimento político apresentado em outras partes do mundo.

6. Os conflitos no Timor Leste e no Kosovo

Com o objetivo de ilustrar a discussão, foram escolhidos dois conflitos nos quais a participação do Conselho de Segurança se deu de forma oposta. Em ambos, o tema da Ingerência Humanitária foi invocado, mas em apenas um deles, o caso do Timor Leste, a decisão pelo uso da intervenção foi tomada e acatada sob os auspícios da ONU. Suas consequências para o equilíbrio de forças no cenário internacional se refletem ainda nos dias de hoje.

6.1 O conflito no Timor Leste

Segundo Fonseca (2002), a questão de Timor Leste estava na agenda do CSNU desde a anexação do território pela Indonésia em dezembro de 1975. Timor havia sido colônia portuguesa por 450 anos; os indonésios, contudo, apoiaram os opositores da “Frente Revolucionária do Timor Leste Independente” (FRETILIN), que resultou vi-

toriosa de uma breve guerra civil que se seguiu à retirada de Portugal em 1974. Em 1976, a Indonésia estabeleceu uma lei que integrou Timor Leste a seu território, na condição de 27ª província.

A unidade nacional e a manutenção do estado são muito difíceis para o governo indonésio, pois o país tem cerca de 13 mil ilhas e mais de 300 dialetos. Acredita-se que a questão da independência do Timor Leste poderia servir de estímulo a que outras ilhas optassem pelo mesmo caminho, o que abalaria a coesão nacional da Indonésia. No entanto, em 1975 e 1976, o Conselho de Segurança emitiu resoluções que “reafirmaram o direito à autodeterminação do povo timorense e conclamavam a Indonésia a retirar suas forças do Território” (resoluções 384 e 389).

Em novembro de 1991, o massacre de manifestantes em Dili provocou a indignação internacional e, em 1996, dois dos mais ativos críticos do regime indonésio em Timor Leste, Monsenhor Carlos Belo e José Ramos-Horta, receberam o Prêmio Nobel da Paz. Em junho de 1998, após a renúncia do Presidente indonésio, que há 32 anos estava no poder, o Governo da Indonésia manifestou formalmente sua disposição em oferecer “status especial a Timor Leste com ampla autonomia”. Outro avanço ocorreu com o anúncio, por parte do Presidente Habibie, sucessor de Suharto, de que se o povo timorense não aceitasse a proposta de autonomia debatida na ONU, seu governo consideraria a possibilidade de oferecer independência a Timor Leste.

Daí em diante, as conversações tiveram rápido progresso, culminando com a assinatura, em 5 de maio de 1999, de uma série de acordos pelos quais Indonésia e Portugal solicitavam ao Secretário-Geral o estabelecimento de uma Missão das Nações Unidas em Timor Leste com o propósito de consultar o povo timorense a respeito de “sua aceitação ou rejeição da proposta constitucional de autonomia”. A resolução 1246 decidiu estabelecer a Missão das Nações

Unidas em Timor Leste (UNAMET), com mandato para organizar e conduzir uma consulta popular, baseada no “voto direto, secreto e universal”. Após a votação, a UNAMET deveria supervisionar o “período de transição” que levaria à implementação da decisão do povo timorense. A votação realizou-se em 30 de agosto, com o extraordinário comparecimento de mais de 90% dos eleitores cadastrados.

O Secretário-Geral anunciou o resultado da votação: 78,5% dos votos rejeitaram a proposta de autonomia especial. O processo de transição à independência deveria começar imediatamente. O anúncio do resultado, contudo, alimentou a violência que, naquele ponto, passou a ser vista como ameaça à segurança internacional. Ao deparar-se com mais e mais relatórios de assassinatos em massa e deslocamentos forçados, o Conselho de Segurança resolveu considerar a opção de uma força de paz, já que era evidente que o Governo da Indonésia não respondia efetivamente à violência, apesar de sua decisão de declarar estado de emergência. As autoridades indonésias, no entanto, não aceitavam o engajamento de uma força de paz, argumentando ser esta uma interferência em seus assuntos internos.

Devido à urgência da situação, foi criada uma força internacional sob liderança da Austrália, que já havia indicado sua disposição de liderar tal força. A crescente pressão e a escalada dos atos de violência levaram as autoridades indonésias a reconsiderar sua posição e o Presidente Habibie concordou finalmente em permitir que uma força multinacional (INTERFET) adentrasse Timor Leste. De acordo com a resolução 1264, o mandato de força incluía a restauração da paz e da segurança em todo o Território, a proteção e apoio à UNAMET, e, no limite de suas possibilidades, a facilitação de operações de assistência humanitária. Uma operação humanitária de grande escala também estava a caminho. Esforços direcionados ao fornecimento e de alimentação, abrigo, medicamentos e outros serviços

básicos, bem como a repatriação dos refugiados, eram envidados por várias agências da ONU.

Em 19 de outubro de 1999, o Presidente da Assembléia Consultiva do Povo Indonésio rescindiu a anexação política de Timor Leste, reconhecendo formalmente, assim, o resultado do pleito.

Vale ressaltar que a posição australiana foi determinante para que o ocidente se tornasse mais atuante em favor do Timor. Os estudiosos “realistas” do direito internacional não conseguem explicar o que aconteceu em Timor, pois não havia questões de interesse que motivassem, por exemplo, a posição da Austrália. A opinião pública ajudou nesse processo, assim como a posição do Brasil que, na ocasião, era membro provisório do CSNU e pediu uma reunião de emergência sobre a questão.

A experiência da ONU em Timor Leste foi coordenada pelo brasileiro Sérgio Vieira de Mello que, desde 1999, com plenos poderes e amplos recursos financeiros, conseguiu dobrar a intolerância da Indonésia e, em trinta meses, reorganizou do zero um país destruído pela guerra. A missão foi encerrada em meados de 2002 e o líder timorense Xanana Gusmão foi eleito presidente do Timor.

6.2 O conflito no Kosovo

No início de 1998, a Província do Kosovo, no Sul da República Federal da Iugoslávia, não estava na agenda do Conselho de Segurança, conforme relata Fonseca (2002). Tampouco havia sido parte dos acordos de Dayton, que puseram fim ao conflito na Bósnia. A situação em Kosovo, contudo, era fonte de preocupação, especialmente em se considerando o histórico de violência interétnica ao longo da década. Pessoas de etnia albanesa no Kosovo sentiam-se desconfortáveis como membros de uma RFI predominantemente sérvia (embora no próprio Kosovo os sérvios fossem apenas cerca de 10% da população). Esse crescente de tensões, que já durava dez anos, era acompanhado

de perto pela Organização para Segurança e Cooperação na Europa (OSCE), a União Européia e o Grupo de Contato – um grupo de seis Estados composto pela França, Alemanha, Itália, Rússia, Reino Unido e Estados Unidos.

Nos bastidores, cresciam as informações sobre a intensificação do fluxo de armas clandestinas para o Kosovo, destinadas a membros de uma estrutura militar, o “Exército de Libertação do Kosovo” (KLA), considerada por Belgrado uma organização terrorista separatista, cujas atividades visavam a pôr fim ao predomínio sérvio na província. Esta situação de potencial conflito foi substituída por um real confronto nos primeiros meses de 1998, quando a violência irrompeu com ataques do KLA a delegacias de polícia e a conseqüente reação sérvia.

No início de janeiro de 1999, o assassinato de três policiais sérvios pelo KLA foi seguido de um massacre de albaneses-kosovares na cidade de Racak, em 15 de janeiro, e a subseqüente declaração de Belgrado de que o Chefe da Missão de Verificação no Kosovo era *persona non grata*. Essa seqüência de eventos levou o Conselho a adotar a Declaração Presidencial 2, de 19 de janeiro de 1999. O massacre de Racak representou um ponto de inflexão na questão do Kosovo. Semanas mais tarde, o Grupo de Contato acordou parâmetros e um cronograma para uma solução política entre as partes. Essas decisões – que se encontram na origem das conversações de paz de Rambouillet – foram saudadas e apoiadas pelo Conselho de Segurança.

O CSNU era mantido informado das negociações de Rambouillet sobre um acordo referente à autonomia substantiva para Kosovo no que toca à soberania e integridade territorial da República Federal da Iugoslávia, por exposições do Embaixador da França. As tensões aumentaram após a interrupção das conversações, em 19 de março, com a retirada dos observadores internacionais do Kosovo. Com sua saída, chegaram à manchete relatos de sérias violações dos direi-

tos humanos e do direito humanitário por parte de forças sérvias contra civis de etnia albanesa. Ataques aéreos da OTAN contra a República Federal da Iugoslávia começaram em 23 de março.

O uso da força por parte de uma aliança de segurança regional sem a autorização do CSNU precipitou uma onda de discussões sobre a legitimidade de tais atos, empreendidos em nome da emergência humanitária. O CSNU reuniu-se formalmente naquele mesmo dia e acompanhou atentamente a situação durante o resto do conflito. A delegação russa elaborou um projeto de resolução (S/199/328) que exigia a imediata interrupção dos ataques. O projeto não foi adotado, tendo recebido apenas três votos a favor (Rússia, Namíbia e China).

Os primeiros dias após o início dos ataques aéreos foram marcados por um considerável agravamento da situação humanitária no Kosovo, no que se tornou um êxodo em massa de refugiados e pessoas deslocadas. Com a continuação da ação militar, a escalada da tragédia humanitária no Kosovo e graves acidentes, como o bombardeio de um comboio de refugiados civis por aeronaves da OTAN e o bombardeio da Embaixada chinesa, complicaram ainda mais a situação. Por iniciativa de membros do Conselho que são parte do “Caucus” do Movimento Não-Alinhado, o Conselho adotou a resolução 1239, que sublinhava a necessidade de se oferecer assistência a pessoas internamente deslocadas no Kosovo. Em 10 de junho, após a OTAN haver informado que suas operações contra a República Federal da Iugoslávia tinham sido suspensas, o Conselho de Segurança adotou (com a abstenção da China) a resolução 1244, que lançou as bases para o trabalho das Nações Unidas no Kosovo desde aquele dia (FONSECA, 2002).

Durante esse período, o Brasil permaneceu comprometido com a promoção da estabilidade baseada no pluralismo democrático nos Bálcãs, além da proteção aos direitos das minorias e o repúdio a todas as formas

de intolerância sectária, baseada seja em distinções religiosas, étnicas ou outras.

Com relação ao posicionamento da OTAN, o Embaixador Celso Amorim (AMORIM, 1998, *apud* FONSECA, 2002) demonstrou a preocupação em salvaguardar a Carta das Nações Unidas, já que organismos sem representação universal poderiam apenas recorrer à força no exercício do direito de legítima defesa ou de acordo com as orientações do Capítulo VIII, sendo necessária a autorização prévia do Conselho de Segurança.

O discurso do Embaixador Gelson Fonseca Jr. no CSNU, também traduz as preocupações e o posicionamento brasileiro em relação ao conflito no Kosovo, quando ele alerta para os “precedentes problemáticos no recurso à força militar sem a autorização do Conselho de Segurança” (FONSECA, 1998, *apud* FONSECA, 2002, p. 194).

7. Ingerência Humanitária: breves considerações

Segundo José Gomes Canotilho (1995), ao se analisar a ingerência humanitária como elemento ou dimensão constitutiva de uma “nova ordem mundial”, é preciso refletir sobre três aspectos: a compreensão do direito e das relações internacionais; a delimitação dos vários conceitos utilizados na discussão do problema, tais como “intervenção”, “ingerência”, “agressão” e “ameaça à paz”; e a definição dos pressupostos materiais das ingerências humanitárias.

A fim de dar seqüência a sua argumentação, ele parte das seguintes premissas:

a) a democracia e o caminho para a democracia devem ser considerados como tópicos dotados de centralidade política interna e internacional;

b) o princípio da autodeterminação deve ser reinterpretado não apenas no sentido de que os “povos” devem deixar de estar submetidos a quaisquer formas de colonialismo, mas também no sentido de que a legitimação da autoridade e da soberania políti-

ca pode encontrar suportes sociais e políticos em outros níveis – supranacionais e subnacionais – diferentes do “tradicional” e “realístico” “Estado-Nação”;

c) a globalização das comunicações e informações e a “expansão mundial de unidades organizativas internacionais” (organizações não-governamentais), privadas ou públicas (mas não estatais), deslocam o papel obsidiante do “ator estatal”, tornando as fronteiras cada vez mais irrelevantes e a interdependência política e econômica cada vez mais estruturante;

d) os fins do Estado não são imutáveis. Se ontem a “conquista territorial”, a “colonização”, o “espaço vital”, o “interesse nacional”, a “razão de Estado” surgiam sempre como categorias quase ontológicas, hoje, os fins dos Estados podem e devem ser os da construção de “Estados de direito democráticos sociais e ambientais”, no plano interno, e Estados abertos e internacionalmente “amigos” e “cooperantes”, no plano externo;

e) o *pathos* de um programa de “paz mundial” assenta na intensificação do “desarmamento” e na viabilização efetiva de uma segurança coletiva;

f) neste contexto, readquire virtualidades crescentes a organização internacional, sobretudo na sua forma de associação geral entre as Nações – as Nações Unidas;

g) as relações internacionais devem ser cada vez mais relações reguladas em termos de direito e de justiça, convertendo-se o direito internacional numa verdadeira ordem imperativa, à qual não falta um núcleo material duro – o *jus cogens* internacional – vertebrador quer da “política e relações internacionais” quer da própria construção constitucional interna;

h) para além deste *jus cogens*, o direito internacional tenderá a transformar-se em suporte das relações internacionais através da progressiva elevação dos direitos humanos – na parte em que não integrem já o *jus cogens* – a um padrão jurídico de conduta política, interna e externa;

i) estas últimas premissas – o *jus cogens* e os direitos humanos –, articuladas com o papel da organização internacional, fornecerão um enquadramento razoável para as intervenções humanitárias;

j) a “paz mundial”, continua Canotilho, não pode assentar na autarquia econômica, antes pressupõe um “sistema mundo” de interdependência econômica baseado quer na idéia de sistema de livre desenvolvimento econômico privado, quer na idéia de repartição justa do desenvolvimento econômico entre todas as nações e povos.

Em defesa de um constitucionalismo global, argumenta-se que os direitos humanos constituem valores universais mais importantes do que os interesses negociados pelos Estados, erguendo-se como importantes limites à soberania dos Estados. Mas, por outro lado, para se compreender por que a estruturação de uma “nova ordem mundial através de intervenções humanitárias” suscita acaloradas discussões nos fóruns internacionais e na literatura jusinternaciona- lista, Canotilho (1995) cita dois princípios clássicos do direito internacional que são postos a prova por essa nova situação: o princípio de proibição do recurso à força nos termos do Artigo 2 (4) da Carta das Nações Unidas e o princípio do direito à autodeterminação dos povos.

No entanto, continua o autor, justifica-se, também em termos de direito internacional, a legitimação intervencionista ao se considerar que as violações dos direitos humanos por parte de um Estado, mesmo contra o seu povo, constituem uma violação do direito internacional que os outros Estados devem impedir, recorrendo, se necessário, à utilização dos meios militares, sendo elas susceptíveis de constituir um problema de ameaça à paz. Para o autor, a ingerência humanitária constitui o prolongamento natural do direito à vida e de outros direitos básicos consagrados nos atos normativos internacionais.

Não obstante a razoabilidade dessas dimensões do direito internacional, é preciso

perceber que o problema da ingerência humanitária apresenta algumas sombras, correndo o risco de, a pretexto de uma moralização do direito e das relações internacionais, haver uma radicalização da “politização humanitária” sem regras claras e sem um verdadeiro consenso da comunidade internacional.

Outro problema que se apresenta é a ambigüidade do conceito de intervenção. Para alguns estudiosos, intervenção e ingerência seriam sinônimos: a proibição da intervenção ou ingerência significa a rejeição da utilização de meios ou instrumentos de força contra outros Estados ou imiscuir-se nos negócios internos destes últimos. Para Lawrence, “*the essence of intervention is force*” (LAWRENCE, 1920, *apud* CANOTILHO, 1995, p. 11). Para Canotilho, mais do que uma clarificação de conceitos, interessa distinguir com segurança os dois âmbitos normativos das intervenções por ameaça à paz e das intervenções humanitárias.

A disposição entre intervenção por ameaça à paz e intervenção humanitária não fica clarificada caso se hipertrofie extensivamente o conceito de “paz mundial”. Certamente, a paz não se reduz a um conceito negativo – “ausência de guerra” – mas, por exemplo, no caso da Somália (Resolução 794, de 1992), onde era inquestionável a tragédia humana, o Conselho de Segurança não hesitou em considerar aplicável o capítulo VII da Carta das Nações Unidas, ou seja, a disposições referentes aos casos de ameaça à paz, à ruptura da paz e atos de agressão.

A Somália podia ter se convertido no teatro ideal para a demonstração do acerto da concepção de segurança coletiva que amplia o leque desencadeador da coerção militar para abarcar situações de crise humanitária ou de violações de direitos humanos e delega a aplicação da força coletivamente autorizada a exércitos nacionais ou a tropas da ONU. A intervenção determinada pelo Conselho de Segurança para a proteção da população civil e um país falido, sem governo, em estado de virtual anarquia ho-

bbesiana teria comprovado a obsolescência das noções tradicionais de soberania e a inutilidade do apego rígido à regra do consentimento como requisito para a presença de forças onusinas. No entanto, pondera Canotilho (1995), ao expor tropas norte-americanas e forças da ONU à violência, a Somália se transformou repentinamente em um sinal da necessidade de uma reflexão mais aprofundada sobre futuro da segurança coletiva em um ambiente internacional em mutação.

A situação de anarquia geral e de violência organizada num território, mesmo quando não há efeitos transfronteiros, inclui-se no âmbito normativo da ameaça à paz. De igual modo, a Resolução 949, de 1994, relativa ao Haiti, foi considerada pelo Conselho de Segurança como única e excepcional, para invocar a ameaça à paz e legitimar a intervenção armada.

Esses dois casos – em que a tragédia humanitária se revelava como indiscutível – indicam claramente um dos impasses do atual direito de ingerência humanitária: o da sua ligação com o direito de intervenção por ameaça à paz. O alargamento da competência do CSNU nestas situações de complexa imbricação de ameaça à paz/urgência de auxílio humanitário coloca sem dúvida o problema do déficit de legitimação do Conselho com a sua composição atual. O caminho para o controle das fronteiras entre humano/desumano implica, sem dúvida, uma nova definição da ordem mundial e das linhas de conduta da comunidade internacional.

A relativização do princípio da soberania interna pela ampliação do conteúdo do conceito de ameaça à paz poderá ser uma das exigências de uma “nova ordem internacional”, mas não é certo que através de uma transposição de planos – intervenções militares por ameaça à paz em vez de intervenções humanitárias – se dêem os passos decisivos a favor do “direito de urgência humanitária”, alerta Canotilho (1995). A fixação de um caso de “ameaça à paz” e de

“urgência humanitária” por parte do CSNU deve basear-se na existência de determinados pressupostos de fato ou a deliberação do Conselho tem efeito constitutivo, fixando ela mesma a existência de um ou de outro? No primeiro caso, limitar-se-ia a discricionariedade do Conselho. Na segunda hipótese, trata-se de uma decisão jurídica.

A interrogação feita acima leva a considerar-se que as deliberações do Conselho firmadas em apreciações políticas, mas com efeitos jurídicos, devem obedecer a um *due process* que ofereça determinadas garantias. Ou seja: a “nova ordem mundial através de intervenções” tem de estruturar-se como “Estado de direito” ou como “comunidade” que observa o *the rule of the law* (CANOTILHO, 1995).

Assim, uma fixação puramente política da ameaça à paz ou da urgência humanitária sem que se verifiquem os pressupostos materiais legitimadores das intervenções militares ou humanitárias, revelar-se-ia aos olhos da comunidade internacional como carecendo de justificação e como subversora dos princípios estruturantes do direito internacional (soberania, não intervenção). Para Canotilho, a conclusão é a seguinte: a dimensão puramente formal da autorização para a ingerência – humanitária ou militar – não é fundamento suficiente para assegurar a legitimidade da mesma. Ainda que não haja um “último guardião” para assegurar a legalidade das deliberações do Conselho de Segurança, existe pelo menos a “racionalidade material” que a comunidade internacional exige às ações dos seus órgãos. Uma “crise humanitária” não se inventa, continua ele, é necessário existirem situações existenciais coletivas quando não seja possível manter o padrão mínimo humanitário.

Canotilho (1995) ainda aborda a questão da relativização dos direitos humanos. A idéia de que as violações dos direitos humanos por parte de um Estado constituem também, sobretudo quando conduzem a “crises humanitárias”, uma infração do direito internacional que os outros Estados

devem impedir, mesmo se necessário for com utilização de meios militares, deve ganhar força. Mas para que a segurança e realização de determinadas idéias de valor e de justiça sejam transformadas em princípios ou regras de direito internacional, então esses direitos humanos não podem ser relativizados ao sabor dos interesses de alguns membros da comunidade internacional.

Outro ponto levantado pelo autor é sobre a suspeita de que as operações de manutenção da paz e até de intervenções humanitárias são monopólio de certos países no seio da organização. A acusação peca pelo fato de, em certas intervenções, só poucos Estados estarem em condições de cumprir com a tarefa de coordenação e liderança de forças e meios. Todavia, deve-se considerar que a ação onusina só é coletiva quando as forças das Nações Unidas não forem dominadas, de forma excessiva, por um só Estado e quando elas agirem sob um comando que seja efetivamente onusino.

Assim, as ações de intervenção devem ter um suporte democrático onusino mesmo quando a sua execução for descentralizada ou regionalizada. As exigências democráticas, continua o autor, obrigarão a rever a composição do Conselho de Segurança de forma a torná-lo representativo da comunidade internacional de hoje e não de ontem. Dentro do mesmo espírito, impõe-se um mínimo de controle efetivo da Assembleia Geral relativamente às deliberações do CSNU, a fim de limitar sua imobilidade ou seu impasse frente às demandas mais controversas.

8. A Doutrina da Comunidade Internacional

Talvez numa tentativa de preencher o vácuo que a atuação internacional em situações de conflito graves tem deixado, o Primeiro-Ministro britânico, Tony Blair, enunciou a sua Doutrina da Comunidade Internacional em abril de 1999, em discurso feito no *Chicago Economic Club*. Ele apontou a cri-

se financeira internacional do ano anterior e o então conflito em Kosovo como dois exemplos análogos da necessidade de um novo arsenal de regras globais para o século XXI.

O ponto central do seu discurso foi um novo contexto para a intervenção internacional no combate a ditaduras – uma “doutrina Blair” que trazia ecos da “doutrina Brezhnev”, que a União Soviética utilizou para justificar o seu uso da força contra a Checoslováquia em 1968. Naquela ocasião, Moscou justificou o esmagamento da Primavera de Praga pelo Pacto de Varsóvia argumentando que a soberania nacional era menos importante do que os interesses do socialismo mundial. Segundo Morrison (1999), Blair deixou claro no seu discurso que estaria virando ao contrário a velha doutrina para também argumentar que a soberania nacional é menos importante do que os direitos humanos e a prevenção do genocídio.

Para Blair, o problema mais premente da política externa estaria em identificar as circunstâncias em que os países deveriam se envolver ativamente com os conflitos de outros povos. A não-interferência, segundo ele, foi por muito tempo considerada um princípio importante da ordem internacional, e não é sua pretensão descartá-lo de imediato.

Blair defende que um Estado não deveria achar que tem o direito de mudar o sistema político de um outro ou fomentar subversão ou tomar pedaços de território a que imagina ter algum direito, no entanto, o princípio da não-interferência precisa ser qualificado em aspectos importantes. Ato de genocídio jamais podem ser considerados uma questão puramente interna para o primeiro-ministro, que, no entanto, reconhece que há regimes ruins em demasia no mundo, o que inviabilizaria a intervenção em todos os casos.

O primeiro-ministro expôs cinco questões a serem respondidas para que se decidisse em favor de uma intervenção (MORRISON, 1999):

1) “Estamos certos de nossos argumentos?” Para ele, a força armada, às vezes, é a única forma de tratar com ditadores;

2) “Será que esgotamos todas as opções diplomáticas?”

3) “As operações militares seriam sensatas e prudentes?”

4) “Estamos preparados para o longo prazo?” Considerando a experiência britânica na Guerra do Golfo e nos Bálcãs, Blair disse que não se pode simplesmente sair do país depois que a luta terminou;

5) “Há interesses nacionais envolvidos?”

Para o Primeiro-Ministro inglês, é importante salientar a necessidade de que o Conselho de Segurança se esforce para evitar um retorno ao impasse Leste-Oeste dos tempos da Guerra Fria.

Conclusão

As críticas à Ingerência Humanitária são muitas e têm como fulcro a falta de um padrão de conduta ou de regras pré-estabelecidas que venham a fornecer certa segurança jurídica aos Estados-Membros da ONU. O exemplo citado no capítulo anterior, a Doutrina da Comunidade Internacional, pouco pragmática, não avança no sentido de resolver essas questões. Embora a preocupação do Primeiro-Ministro inglês seja legítima e há, conforme foi visto ao longo do trabalho, a necessidade premente de se estabelecer regras de conduta frente às situações de emergência humanitária, sua doutrina não diminui o impasse.

A ONU, ao representar a comunidade internacional e defender seus valores primordiais vem, principalmente após o término da guerra fria, atuando em várias frentes em prol da paz e da segurança coletivas. Entretanto, esses valores têm sofrido modificações e ampliações ao longo dos anos, reflexo da própria sociedade em constante mutação, influenciadas, de forma decisiva, pelo processo de globalização e pelo papel relevante dos meios de comunicação, que integraram os mais longínquos pontos entre si. Estabelecer padrões nesse cenário não é tarefa simples nem rápida. É, antes, um processo, com avanços e também revezes,

como é possível perceber ao se lançar um olhar mais crítico na atuação dos Estados Unidos da América no conflito com o Afeganistão e com o Iraque.

Apesar do reconhecimento das dificuldades existentes, a lentidão com que as mudanças ocorrem é um fator agravante. As discussões são demoradas e os países tentam preservar e manter seu *status quo* e adiar possíveis decisões que possam, talvez, vir a prejudicar-lhes. Isso causa certa paralisia e prejudica a credibilidade do sistema onusino. Ruanda, como exemplo da imobilidade que pode inviabilizar a defesa efetiva de uma população em perigo, tem sido lembrada como mote para acelerar as decisões em casos urgentes. No entanto, as mudanças na Carta da ONU que regulamentariam sua atuação, ao criar e efetivar novas regras, são lentas, lentíssimas, e dependem da acomodação de, afinal, nações soberanas, temerosas de perder tanto soberania quanto independência frente às nações hegemônicas.

Decidir-se a favor da Ingerência Humanitária é reconhecer que há valores comuns a todas as sociedades que devem ser defendidos. Gonçalves (*apud* BULL, 2002, p. XV) diz que “não obstante a variedade de tradições, hábitos e costumes entre os diversos povos que compõem os diversos Estados, o respeito a determinados valores comuns é suficiente para compor a sociedade internacional”. Hedley Bull (2002), ao começar a explicar seu conceito de ordem, cita três objetivos elementares, já que, em certa medida, são condições para a vida social em si mesma: vida, verdade e propriedade. Embora não representem uma lista completa das metas comuns a todas as sociedades, eles ilustram bem a idéia do que sejam os objetivos básicos que as sustentam.

Dessa forma, para muitos autores, a falta de ordenamento não tira a validade dos objetivos da Ingerência Humanitária, principalmente, o de defesa da vida. Como disse Canotilho (1995), em sua palestra sobre o assunto, qualquer que seja a incerteza perante a idéia de um standard mínimo hu-

manitário e quaisquer que sejam as dificuldades em torno de um sistema jurídico internacional de defesa de direitos humanos, sempre se terá de reconhecer a bondade destes postulados quando se discute o problema das intervenções humanitárias (CANOTILHO, 1995, p. 6).

Assim, apesar de todos os problemas, é a urgência e o reconhecimento de que o sofrimento de qualquer homem diminui a todos “porque na humanidade nos encontramos envolvidos”, que moverá a comunidade internacional adiante, em busca da criação de um novo paradigma baseado na solidariedade, na justiça, na fraternidade.

Referências

BULL, Hedley. *A sociedade anárquica*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2002. 361p.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Nova ordem mundial e ingerência humanitária (claros-escuros de um novo paradigma internacional). *Boletim da Faculdade de Direito*, VOL LXXI, p. 1-26. Universidade de Coimbra, Coimbra, 1995.

FONSECA, Gelson Jr. *O Brasil no Conselho de Segurança da ONU: 1998-1999*. Brasília, IPRI/FUNAG, 2002. 374p.

FONTOURA, Paulo Roberto Campos Tarrisse da. *O Brasil e as Operações de Manutenção da paz das Nações Unidas*. Brasília: FUNAG, 1999. 409p.

LAMAZIÈRE, Georges. *Ordem, hegemonia e transgressão: a Resolução 687 (1991) do Conselho de Segurança das Nações Unidas, a Comissão Especial das Nações Unidas e o regime internacional de não proliferação de armas de destruição em massa*. Brasília: Instituto Rio Branco; Fundação Alexandre de Gusmão; Centro de Estudos Estratégicos, 1998. 197p.

MORRISON, John. Blair propõe nova doutrina de intervenção militar. *Gazeta Mercantil*, São Paulo, 23 de abril de 1999.

PATRIOTA, Antonio de Aguiar. *O Conselho de Segurança após a Guerra do Golfo: a articulação de um novo paradigma de segurança coletiva*. Brasília: Instituto Rio Branco; Fundação Alexandre de Gusmão; Centro de Estudos Estratégicos, 1998. 226p.

