

Capítulo 1 - Introdução

Esta dissertação terá como marco a comparação entre os casos de Ruanda e do Haiti. Partirá das causas que deflagram ambos os casos, analisará a atuação da ONU em ambos os Estados e concluirá na verificação dos resultados da intervenção da ONU nestes casos.

Esta dissertação pretende também demonstrar que as questões sobre as intervenções humanitárias nos força a repensar nas Relações Internacionais, determinados dilemas morais e legais. Entende-se que a paz e a segurança internacionais devam significar mais do que a ausência de uma guerra organizada, mas que quando ocorram violações de direitos humanos isso constitua a quebra da paz. E é nesta premissa que essa dissertação se desenvolve.

No relatório intitulado “Agenda for Peace”, o ex-Secretário-Geral da ONU, Boutros Boutros-Ghali propôs que: a ONU deveria se envolver plenamente com o *“peacekeeping, peacemaking e peacebuilding”* desde o estágio mais recente do conflito ao estágio de reconstrução do país. Com isso, nota-se que o escopo da ONU foi seriamente aumentado, abordando novas obrigações. E são essas novas obrigações, focando diretamente nas intervenções humanitárias, que esta dissertação irá tratar.

Infelizmente, foi constatado que com o aumento dessas prioridades as tarefas da ONU foram, pouco a pouco, se tornando menos efetivas e sobrecarregando a própria instituição, muito por conta da pouca vontade política dos principais membros da instituição de se envolver diretamente nas crises humanitárias.

O uso ou não da força nas intervenções humanitárias sempre foi controverso. Tal dilema vem sendo tratado por especialistas e acadêmicos da área. E esta dissertação não pode se furtar em se debruçar nesta questão..

A questão sobre guerra justa também foi abordada nesta pesquisa. Segundo Chris Abbot, tal princípio foi originado por filósofos gregos e depois romanos e mais a frente por Tomás de Aquino, que é considerado o fundador da teoria da guerra justa moderna. Em síntese sua teoria se baseia que uma guerra justa só pode ser conduzida se for justificada sobre aspectos éticos e morais.

Nos anos noventa um novo argumento começou a fazer parte da teoria da guerra justa. Esse novo elemento foi às violações dos direitos humanos. Começou a se entender que somente o uso da força poderia ser capaz de encerrar as violações aos direitos humanos. Trazendo assim um novo conceito para a guerra justa, o conceito de intervenção humanitária que tinha como propósito empreender o uso da força contra um Estado e seus líderes que estivessem violando os direitos humanos.

Abbot afirma que o maior problema para as ações humanitárias é que ainda não foi desenvolvido nenhum conjunto de regras exatas sobre as intervenções humanitárias. Por isso perguntas como, quem detém o direito de proceder com uma intervenção humanitária ou o que constitui uma intervenção humanitária ficam sem respostas e alimentam o descaso com o sofrimento humano. Questões referentes à legitimidade e legalidade das intervenções ainda não foram respondidas e não se vê num horizonte próximo que sejam.

A escolha dos casos proposta teve como intuito comparar casos completamente diferentes e destoantes para justamente verificar o

desempenho das intervenções humanitárias em casos distintos e como uma distância temporal importante para que se houvesse tempo da própria ONU aprender com seus erros.. Nota-se que em Ruanda ocorreu um dos maiores genocídios até hoje, a crise humanitária foi apenas observado pela intervenção humanitária, que não foi capaz de encerrar o conflito. Já no Haiti, a intervenção humanitária ocorreu antes do início de um possível conflito – guerra civil – mas que sofreu em falhas sistemáticas na reconstrução dos países.

No primeiro capítulo será apresentado a necessidade do estudo referente às intervenções humanitárias, o surgimento de novos conflitos e com isso o aumento das intervenções humanitárias, seu histórico e componentes e, finalizando, por fim a discussão do conceito das intervenções humanitárias.

No segundo capítulo será apresentado o “dever ser” das intervenções humanitárias. Desde a compreensão de que qual aspecto configura a necessidade de uma intervenção humanitária, passando pela discussão de quem detém o direito de efetuar-la, apresentando a necessidade do uso da força, e por fim decorrendo sobre os aspectos políticos que devam embasar as intervenções.

No terceiro capítulo será apresentado os casos do Haiti e de Ruanda, e discutido o processo e os resultados das intervenções humanitárias da ONU nestes casos.

Na conclusão será apresentado alguns dos problemas presentes nas intervenções humanitárias, os motivos para tanto e as medidas que podem ser elaboradas para tornar as intervenções humanitárias mais efetivas.

Capítulo 2 – As Intervenções humanitárias. Considerações Iniciais.

Neste capítulo introdutório será analisado importantes pontos referentes ao debate das intervenções humanitárias. Serão feitas considerações iniciais a respeito da mesma, a fim de ajudar ao leitor a entender questões de ordem geral, para depois poder se debruçar em questões mais complexas.

No primeiro sub-capítulo será discutido a necessidade nos dias de hoje de se estudar as intervenções humanitárias. Uma vez que é assunto recorrente em debates acadêmicos e dentro de foros internacionais de segurança. E ainda, por ser matéria de preocupação dos Estados, uma vez que vidas podem ou não ser perdidas por conta ou não de uma intervenção humanitária.

Na segunda seção será abordado a preocupação de se entender as novas guerras para que se possa entender o porque das promoções de intervenções humanitárias. O entendimento dos novos conflitos passa a ser preocupação para o autor uma vez que este entende que essas novas formas de guerras propiciaram uma nova interpretação e função das missões de paz. Estas agora também passam a se preocupar com crises humanitárias internas a um país, dando a conotação de que assuntos internos podem prejudicar a ordem intencional.

No seguinte sub-capítulo se tem um apanhado geral da discussão do que é ou não uma intervenção humanitária. Passando por seu histórico e componentes até um dos pontos centrais desta dissertação, a discussão do conceito de intervenção humanitária.

2.1. A necessidade do Estudo das Intervenções Humanitárias.

"A preponderância militar dos EUA e da Grã-Bretanha não nos deve levar a pensar que a estabilidade internacional possa ser assegurada pela força. Se quisermos que o sistema internacional se baseie em algo mais do que a força ou o poder, os Estados terão de regressar à instituição que criaram: as Nações Unidas".

Sérgio Vieira de Mello.

Um dos princípios fundamentais das Relações Internacionais é o da não ingerência nos assuntos internos dos outros Estados. No entanto, no Pós-Guerra-Fria se desenha um cenário onde esse princípio começa a ser questionado com maior frequência.

A Carta de São Francisco entrou em vigor, em 24 de outubro de 1945, criando a ONU, possui como principal finalidade a manutenção da paz e da segurança internacionais, principalmente por meio do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), seu principal órgão¹. A composição deste organismo internacional e seu *modus operandi* refletiram a realidade política, social e econômica da época, logo após a Segunda Guerra Mundial. Tal escopo, com ligeiras modificações, não significativas, tem se mantido até hoje.

Dentro de uma dada perspectiva, a ONU, criada a partir da compreensão de que não poderia interferir na soberania dos Estados, passou a se orientar segundo uma prática a um só tempo idealista e realista². Por um lado, seguia, na sua essência, princípios idealistas. Estabelecia-se como uma organização

¹ As Nações Unidas são constituídas por seis órgãos principais: a Assembléia Geral, o Conselho de Segurança, o Conselho Econômico e Social, o Conselho de Tutela, o Tribunal Internacional de Justiça e o Secretariado. Todos eles estão situados na sede da ONU, em Nova York, com exceção do Tribunal, que fica em Haia, na Holanda.

² APUD Edward Carr. Vinte Anos de Crise. UNB Brasília, 2001.

multilateral, lastreada não só na igualdade entre os Estados participantes, mas também no estabelecimento de seu principal órgão deliberativo, a Assembléia Geral cuja meta suprema seria a manutenção da paz. Por outro, pautava sua ação, com a criação do CSNU, por práticas realistas adotadas pelos “cinco grandes” nele representados³. O “poder de veto” de seus membros permanentes configurava a permanência de tomada de decisões unilaterais.⁴

A Sociedade Internacional, na década de 90 do século passado, tendeu a compreender que o conceito da Segurança Coletiva⁵ poderia levar à substituição das antigas alianças militares da Guerra Fria, como o Pacto de Varsóvia, extinto, e a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), ainda em busca de novos objetivos. Permanecia o princípio idealista de segurança, a comunidade internacional supondo que a ação da ONU, agindo por intermédio do CSNU, no estabelecimento de operações de paz em prol da segurança mundial, não prevendo uma ameaça definida.⁶ Qualquer ameaça à paz podia ser considerada como objeto de discussão para a Segurança Coletiva, dependendo da interpretação das circunstâncias que a cercavam e dos interesses em jogo, principalmente, dos membros permanentes do Conselho. Era atribuído, assim, paradoxalmente, grande força à vontade nacional de um Estado ou grupo de Estados.

Evidência exemplar ocorreu com a Primeira Guerra do Golfo, de 1991, que contou com o aval pela ONU, e com o apoio da opinião pública mundial, no restabelecimento da “ordem” no Oriente médio, alterada após a invasão do

³ Estados Unidos da América, França, China, Rússia e Reino Unido.

⁴ MORENO, 2000.

⁵ A definição de Segurança Coletiva será abordada mais adiante.

⁶ A Carta da ONU, em seu artigo 24, não especifica a ameaça à paz e da total autoridade ao CSNU de determinar o que pode ser considerado uma ameaça à paz.

Kuwait pelo Iraque⁷. Fica claro que estava em causa, principalmente, o interesse direto da potência hegemônica. Morgenthau já apontava, muito antes da década de 1990, suas reservas ao conceito da Segurança coletiva:

“A segurança coletiva espera que as políticas de cada nação sejam inspiradas pelo ideal de assistência mútua e por um espírito de auto-sacrifício, que não recuará nem mesmo diante do sacrifício supremo da guerra, caso isso seja exigido por aquele ideal.” (MORGENTHAU, 2003, 454).

Baseado no capítulo VI e VII da Carta da ONU o CSNU opera, com uma singular diferença. Segundo Miall, o capítulo VI nos proporciona uma série de requisitos técnicos a fim de assegurar meios pacíficos para resolver conflitos. Já o capítulo VII, proporciona o direito do uso do poder coercitivo – o uso da força – para manter ou restaurar a paz e a segurança internacional.

Desde uma perspectiva realista, é preciso observar que, desde o final da Guerra Fria, o Conselho não teve a capacidade de determinar o que é, na verdade, uma ameaça à paz. Como consequência, houve lugar para ações unilaterais do uso da força sem o consentimento do Conselho de Segurança, servindo, em certos casos, o conceito de “intervenções humanitárias” para mascarar objetivos e interesses das grandes potências.⁸

Segundo Rodrigues Pinto as intervenções humanitárias para os idealistas “são fruto da formação de uma cultura global e da construção de uma cidadania transnacional baseada nos direitos humanos”. Justificam, assim, em dadas circunstâncias, o uso da força. (PINTO, 2004, 60)

⁷ MORENO, 2000.

⁸ A ONU ainda não possui um conceito de intervenção humanitária. Ela apenas afirma em sua Carta, no artigo 24, que é dever da mesma evitar o flagelo da guerra e assim por vezes, desastres humanitários foram entendidos como ameaças a paz e a segurança internacional.

A discussão sobre o que é, ou não, uma ameaça à paz e sobre a segurança coletiva torna-se primordial para o entendimento das ações dos Estados. Casos como o do Haiti, no início da década de 90 e atualmente, o de Ruanda, dentre outros, constituem-se exemplos para ilustrar a *rattionale* na hora de determinar uma ameaça à paz.

Michael Walzer, em “Guerras Justas e Injustas”, defende a intervenção humanitária, como no caso de Ruanda, mas faz referência ao realismo da prática:

“A política da ONU não é mais edificante do que a política de muitos de seus membros, e a decisão de intervir, seja ela local, seja ela global, individual ou coletiva, é sempre uma decisão política. Seus motivos serão variados. A vontade coletiva de agir é com toda certeza tão impura quanto a vontade individual de agir (e é provável que seja muito mais lenta)”. (WALZER, 2003, XVIII)

O genocídio em Ruanda, de 1993, foi acompanhado com extrema passividade pelo CSNU, por não ser de interesse direto de nenhuma das potências do CSNU, proporcionando uma intervenção tardia e infrutífera, como veremos no Capítulo 4. No caso do Haiti, a ONU ficou de espectadora vendo os EUA agir de forma unilateral, quando este retirou do poder o presidente na época, Aristide. E como em Ruanda agiu tardiamente, mesmo que tenha evitado uma guerra civil, as condições humanitárias são as piores possíveis.

As intervenções humanitárias possuem um conjunto específico de tarefas determinadas por seus mandatos, que compartilham de objetivos comuns – aliviar o sofrimento humano e criar condições para a paz.⁹

⁹ The Brahimi Report - http://www.un.org/peace/reports/peace_operations/

Entretanto o conceito se encerra neste ponto, dando margem a interpretações ambíguas.

Outro estudioso brasileiro faz a ressalva, na mesma linha de argumentação, de que “*o estudo da intervenção humanitária talvez seja o melhor exemplo da necessidade de novos modelos para compreender a ordem internacional pós-Guerra Fria*”. (PINTO, 2004, 62)

Esta dissertação propõe, em primeiro lugar, submeter à análise crítica o conceito e a prática das intervenções humanitárias, verificando se elas podem ser consideradas como guerras que promovam a paz ou não. Em segundo lugar, à luz dessas considerações de caráter teórico, pretende-se focar o caso de Ruanda e Haiti, propondo-se balanço da contabilidade política relativa à intervenção humanitária lá realizada à luz de uma análise empírica.

2.2 As novas Guerras e a necessidade de uma nova abordagem para a sua compreensão.

Para entender a lógica das intervenções humanitárias se fez necessário que este sub-capítulo explicasse os novos tipos de guerra no Pós-Guerra Fria.

Este capítulo começará abordando aspectos gerais do que se entende por guerra, passando para o entendimento das guerras tradicionais. Aquelas entre Estados e por fim apresentando os novos tipos de guerra que ocorrem dentro do próprio Estado, mas que interferem na manutenção da paz e da segurança internacionais.

Wright, em seu livro “A Guerra”, entende que a guerra, do ponto de vista sociológico, é *“uma forma socialmente reconhecida de conflito entre grupos, envolvendo violência”*.¹⁰ A guerra se torna, de acordo com esta perspectiva, um fenômeno orgânico, humano e civilizacional.

Já Clausewitz, em *Da Guerra*, publicado em 1832, definiu a guerra como a continuação da política por outros meios, como um ato de violência que visa compelir o adversário a submeter-se a sua vontade. (CLAUSEWITZ, 1988, 45). O autor tinha em mente que a guerra é um ato de força, mas que implica em objetivos políticos claros, ou seja, uma forma de violência controlada, metódica, direcionada. Clausewitz afirma que: *“a guerra é um ato de violência destinado a obrigar os adversários a satisfazer nossa vontade”*. Neste sentido, vale ressaltar que Fuller em “A conduta da Guerra” aponta que Clausewitz foi o primeiro que compreendeu que a guerra é da competência da vida social, portanto, política. (CLAUSEWITZ, 1988, 55)

¹⁰ Wright, 1988, pg. 8

As causas da guerra são diversas. Uns acreditam que ela seja um evento, uma condição, um ato. Para outros ela é um pretexto geral para obter suas vontades, ela ainda pode ser causada por um fator de perturbação ou uma ausência de fatores que promovam condições de estabilidade e, finalmente, a guerra também pode ser compreendida como um conjunto de motivos gerados pelos valores morais.

Quincy Wright aponta que as guerras também podem ser úteis, um procedimento que possa ser legítimo e apropriado. (WRITGHT, 1988, 3-4) Para as pessoas que acreditam nesse aspecto, a guerra não é um problema, até pode vir a ser a solução de um problema.

A guerra, segundo John Keegan, é também cultural, ela é constante e aceita na sociedade como manifestação cultural de um povo. A guerra é apresentada como uma expansão da cultura, antes da emergência do Estado-nação. Nesse ponto, Keegan contrapõe Clausewitz. Keegan afirma que os Estados resultaram da guerra, e que a guerra lapida e constrói a história. Todos esses fatores compõem traços culturais instituídos pela guerra que transformam a sociedade dentro da história. Keegan acredita ainda que a guerra não é a política por outros meios pois ela antecede aos Estados.(KEEGAN, 2002, 41-42)

A guerra entre Estados seria a forma tradicional que vigorou da paz de Westphalia, em 1648, até fim da guerra fria. Ainda vigora, mas isoladamente. Tal guerra é um conflito em determinado espaço de tempo entre forças armadas de dois ou mais Estados que possuem organizações que as possam distinguir com o objetivo de fazer com que o outro se submeta a sua vontade como foi dito anteriormente. (Keegan, 2002, 45). Sua maior contribuição seria

na organização dos Estados e do Sistema Internacional como conhecemos hoje, diferentemente do que Keegan entende, mas se assemelhando com as idéias de Clausewitz.

Segundo Waltz, em *O Homem o Estado e a Guerra*, a paz foi o grande problema do século XX e continua a ser uma das preocupações centrais dos filósofos políticos. Nesse sentido, o autor busca discorrer sobre a questão da paz – as maneiras de se diminuir a incidência da guerra e aumentarem as chances da paz. Os meios como a paz pode ser buscada são muitos. O fim é perseguido e os meios são aplicados sob condições variáveis. Waltz ressalta que cada tentativa de aliviar uma condição implica alguma idéia de suas causas: para explicar como a paz pode ser mais prontamente alcançada é preciso um entendimento das causas da guerra. É tal entendimento que Waltz busca nas páginas da referida obra, “como pensar a guerra e a paz”.

Há termos causais diferentes para se estudar a guerra. Alguns pensam que as causas do que acontece nas Relações Internacionais estão enraizadas nos seres humanos, no que os homens são. Outros afirmam que as causas se encontram nos Estados. Que os bons Estados não guerreiam, pois são democráticos; já os Estados maus, os não democráticos fazem à guerra. A afirmação de que Estados maus levam a guerra implica que Estados bons não. E isso acaba trazendo uma afirmação extremamente duvidosa.

Waltz sacraliza o seu famoso esquema das três imagens: a guerra como conseqüência da natureza e do comportamento do homem; a guerra como resultado da organização interna dos Estados, e a guerra como produto da anarquia internacional. Os Estados são analisados como atores racionais, unitários, que têm na segurança seu objetivo maior, buscando garantir sua

integridade territorial e sua sobrevivência. Para garanti-las, não há nenhum poder maior, mas unicamente o empenho de cada Estado nesse sentido. Na ausência de garantias, reina o estado de anarquia nas Relações Internacionais e, para nele sobreviverem, os Estados buscam estabelecer entre si um equilíbrio de poder, de forma a inviabilizar o surgimento de um poder mais forte, que possa se tornar algoz dos demais. O fundador do “realismo estrutural” inova ao transferir a ênfase de sua teorização do Estado para o Sistema de Estados.

No Pós-Guerra Fria notou-se um aumento no tipo dos conflitos de cunho intra-estatal. Estes conflitos são travados entre grupos ou organizações dentro de um mesmo território estatal (Holsti, 1996, 26). E após os ataques terroristas do 11 de setembro de 2001 nos EUA, já podemos verificar um novo “novo” tipo de conflito que envolve um ente estatal e uma organização ou grupo transnacional. De acordo com o *correlates of war*¹¹, pode-se verificar que no Pós-Guerra Fria as guerras intra-estatais se tornaram mais habituais que as guerras tradicionais.

Esses novos tipos de conflitos decorreram de novos e ao mesmo tempo antigos problemas, que sempre foram deixados à margem das preocupações políticas das principais potências. Desta forma, lutas étnicas, descolonização, lutas religiosas, genocídio no continente africano, crises humanitárias em geral, passaram a vigorar na agenda dos Estados e da ONU.

Mary Kaldor e Kalevi Holsti tratam de formas diferentes esses novos tipos de conflito. A primeira entende que esses conflitos são derivados dos processos de globalização que se iniciaram na década de 80. São frutos da

¹¹ <http://www.correlatesofwar.org/>

anterior formação do Estado-Nação, são derivados de lutas políticas pelo poder do Estado em formação. (Kaldor, 2001, 20). Por sua vez, Holsti parte da já formação do Estado. O que ocorre é a luta de grupos políticos que não tinham identificação com as elites governantes, era a luta contra o próprio Estado e não a luta pela formação de um como aponta Kaldor. Em Holsti os conflitos buscavam a legítima representatividade no poder do Estado. (Holsti, 1996, 30)

Ainda que difiram no que tange a origem do conflito, antes e depois da formação dos Estados, ambos contribuem para o entendimento dos novos tipos de guerra que afetam o sistema internacional.

Os novos conflitos do Pós Guerra Fria ultrapassam a versão Clausewitiana, ultrapassam a noção da Paz de Westphalia. Não existe um oponente externo do Estado ameaçando sua sobrevivência. A problemática da questão passa por problemas de ingerência interna, colocando em geral grupos políticos diferentes em choque pelo poder. Ocorre uma multiplicidade de atores, tanto estatais quanto não-estatais, lutando não mais por questões estratégicas ou geopolíticas, mas sim por aspectos como governança e poder político.

Mas talvez o principal componente dos conflitos modernos seja a caracterização das constantes e flagrantes violações dos direitos humanos, desde torturas, estupros, mutilações e fome, como afirma Gerald Martone em seu artigo "*Relentless Humanitarianism*". (MARTONE, 2002, 1). Tais violações passaram a ser parte do arsenal bélico das milícias que compõem esse novo tipo de ator nesse novo tipo de conflito.

Segundo Miall, para se ter um exemplo empírico da mudança do tipo de vítimas, o autor aponta que na primeira Guerra Mundial oitenta por cento das

baixas foram de combatentes, enquanto que nos conflitos a partir da década de noventa as baixas de não combatentes superaram a marca de noventa por cento. (MIALL, 1999, 34)

Segundo o artigo *“Responsability To Protect”* as fracas estruturas governamentais constituem em um risco severo para a construção das nações, e que por vezes isso contribui para que ocorram conflitos internos. Estes são complexos e letais muito por conta das modernas tecnologias e as comunicações, que se tornaram instrumentos para aumentar a amplitude do número de mortos além da crueldade das mortes. (EVANS , 2006, 5)

A maioria desses novos conflitos ocorre em Estados pobres, em comunidades miseráveis, sem esperanças, sem confiança no seu sistema de governo e nos seus governantes.

Muitas vezes os conflitos envolvem diretamente a população civil, sendo ela o alvo dos ataques e os motivos pelos quais os conflitos foram iniciados. A luta étnica pelo poder se constituiu uma característica importantíssima nesses novos conflitos.

Em alguns casos, como o de Ruanda, qual essa dissertação se debruça, foi constatado que os próprios regimes ou o próprio exército nacional lançaram campanhas para massacrar aqueles que eram de etnia, crença, ou de raça diferente da sua.

No caso do Haiti, a fragilidade das estruturas governamentais, assim como em Ruanda, propiciou e propicia severas conseqüências para a população. Ainda que não tenha havido uma guerra civil, o Haiti continua sendo terra de ninguém. Estupros e vários outros tipos de atentados contra os direitos

humanos continuam perpetuando. No Haiti, o próprio PNH¹², vem realizando atos de violência contra a própria população. E as tropas da Onu, juntamente com todo o resto da missão, não está conseguindo frear estes atos do PNH.

¹² Policia Nacional Haitiana

2.3 As intervenções humanitárias. Histórico e principais componentes.

A organização das Nações Unidas é uma entidade dedicada à manutenção da paz e da segurança internacionais com base na proteção da integridade territorial, independência política e soberania dos Estados.

Com o fim da Guerra Fria o escopo dos mandatos das Operações de Manutenção da Paz (OMP) começou a ser modificado. Agora, assuntos diretamente relacionados com questões como governabilidade e estabilização do país entravam em cena. As novas tarefas incluíam: monitoramento dos Direitos Humanos, promoção de instituições democráticas, desenvolvimento econômico, condução de eleições, remoção de minas terrestres, facilitação do retorno de refugiados e até a reintegração social de ex-combatentes.

A década de 90 foi marcada pela intensa participação da ONU nos conflitos existentes no mundo, tanto em questões interestatais quanto em situações de conflitos internos. Este período também marcou a mudança de postura da ONU frente a estes desafios: uma vez libertada das restrições político-ideológicas da guerra-fria, a organização agora podia se preocupar com a promoção de direitos humanos e de condições dignas de vida aos povos afetados pelos conflitos, buscando resolver as causas da guerra ao invés de apenas postergarem o problema e promoverem a estabilidade momentânea.

Assim, percebe-se que o objetivo das operações de paz no pós-Guerra Fria não se limitaria a encerrar a violência direta, mas buscava desenvolver cada missão dentro de suas particularidades, permitindo resolver os conflitos a partir de suas causas e impedindo que a guerra ocorra novamente.

Em 1992 o então Secretário-Geral da ONU, Boutros-Boutros Ghali, escreveu o relatório intitulado “*An Agenda For Peace*”. Tal documento anunciava o início das mudanças nas OMPs, era o presságio de que as OMPs iriam constituir um novo papel no pós Guerra fria. Era condição *sine qua non* atender as novas demandas.

No documento era visto pela primeira que as crises humanitárias se tornavam ameaças a paz e a segurança internacionais e deveriam ser tratados de acordo com o Capítulo 6 e 7 da Carta da ONU. Era adicionado as OMPs um novo caráter, além de mediar conflitos entre Estados, ele agora prestaria assistência humanitária onde quer que fosse necessário.

Os Principais pontos do relatório “Agenda para a Paz” se resumem em:

a) preocupação com o financiamento. Os membros da ONU deviam quantias muito elevadas e por isso faltavam recursos para as OMPs;

b) Logística. Os Estados tampouco forneciam os materiais necessários para as operações;

c) Tropas militares. Os Estados nunca enviavam o número de soldados pedidos pelo CSNU;

d) O número de observadores civis internacionais também era insuficiente para o monitoramento das questões relativas à promoção das eleições, dos direitos humanos, dentre outros, a pouca cooperação entre a ONU e os organismos regionais que teriam o *Know how* das questões segundo Broutus Ghali. Por último o ponto central desta dissertação;

e) A noção de intervenção humanitária.¹³

¹³ “An agenda for peace” - www.un.org/Docs/SG/agpeace.html

Em suma como afirma Antonio Patriota:

“...a agenda para a paz criava um ambiente tolerante ao uso da força nesses cenários, que, na falta de uma doutrina coerente para seu emprego, acabaria levando a Organização a sofrer revezes e perder a credibilidade em um futuro não distante.” (PATRIOTA, 1998, 58-59)

No âmbito organizacional da ONU, verifica-se que, em 1992, foi criado o Departamento de Operações de Manutenção da Paz (DPKO). A função do órgão era dar maior dinamismo as OMPs e por conseguinte as intervenções humanitárias. O órgão é ligado diretamente ao Secretariado, é o elo entre a ONU e as tropas em solo, buscando soluções para a eficiência das OMPs, desde o controle logístico da situação a relatório políticos que são endereçados ao Secretariado e ao CSNU.

A discussão do papel do CSNU em lidar com as crises humanitárias e as constantes violações dos direitos humanos é fundamental para a análise que essa dissertação se propõe.

No artigo *“The Security Council, human rights and humanitarian issues”* Ramcharan aponta que em certos momentos o próprio CSNU, depois da Guerra-Fria, entendeu que as violações dos direitos humanos configuravam ameaças à paz e a segurança internacionais. O autor inclusive cita um categórico exemplo: Em 9 de novembro de 1996 o CSNU, determinou que a crise humanitária no Zaire constituía em ameaça a paz e a segurança na região. (RAMCHARAN, 2001, 15)

O CSNU por varias vezes, desde o fim da Guerra-Fria expressou-se em favor dos direitos humanos. Entendendo serem casos que o mesmo devesse prestar atenção e se debruçar sobre.

Em 2000 o ex-chefe do DPKO, agora Secretário-Geral Kofi Annan, pediu um estudo referente às OMPs que visava analisar a funcionalidade das mesmas. Surgia então o “*The Brahimi Report*” que iria apontar os erros e acertos das OMPs, sugerir novas políticas e apontar ainda com mais clareza a necessidade das intervenções humanitárias.

Ao se iniciar uma intervenção humanitária, vários processos e órgãos são acionados. Vale ressaltar, que a cada nova missão autorizada pelo CSNU é aproveitado o conhecimento adquirido das missões anteriores, tornando-se um processo de aprendizado constante.

O Secretário-Geral encarrega-se do gerenciamento, produzindo relatórios periódicos ao Conselho de Segurança com relação ao andamento da missão. Ele também é o encarregado de fazer recomendações sobre a mesma.

O DPKO tem por função todo o planejamento, preparação, gerenciamento e a logística da missão. Ele atua sob o comando do Secretário-Geral.

Outro órgão que também atua em função das OMPs e, por conseguinte, das intervenções humanitárias é o Comitê Especial sobre Operações de Manutenção da Paz. Este tem como função rever sistematicamente todas as questões relativas às OMP. O Comitê é composto por representantes de 100 Estados membros da ONU.

As tropas que vão realizar as intervenções humanitárias são fornecidas pelos Estados membros da ONU, já que esta não possui um exército regular. Estas tropas são voluntariamente cedidas pelos membros, e seu soldo é pago pelo próprio país que as fornece, que depois são reembolsados parcialmente pela ONU.

Neste ponto, existe uma severa preocupação, uma vez que as condições que as tropas vão atuar são previamente negociadas na ONU, ou seja, elas não são completamente “doadas” para o exercício da missão, elas estão sob ordens de seu país.

Outro problema é o número de nacionalidades entre as tropas. Segundo Gen. Heleno, ex-comandante da operação de Paz no Haiti, a incompatibilidade fora verificada categoricamente por ele. A diversidade é extrema o que acaba dificultando a execução dos mandatos.¹⁴

O financiamento das missões de paz é um dos fatores de maior relevância para a execução das intervenções humanitárias. Os Estados economicamente mais desenvolvidos são exortados a contribuírem com mais recursos, mas todos os membros têm como obrigação a contribuição financeira. Os membros permanentes do CSNU são requisitados a contribuir com um aporte ainda maior, dado seu peso político e sua responsabilidade dentro do CSNU.

Segundo Theo Farrell, entre os anos de 1988 e 1993, vinte novas operações de paz foram estabelecidas e o aumento do orçamento passou de 230 milhões de dólares para 800 milhões de dólares e durante a década de 90 chegou aos 1.6 bilhões de dólares. A maioria desses recursos foi demandada

¹⁴ Notas retiradas da palestra proferida pelo mesmo na Pontifícia Universidade Católica do Rj em 04/09/06.

para a supervisão de cessar-fogo, desmilitarização e eleições. (FARRELL,2006, 287)

No Pós-Guerra Fria as tarefas que as operações de paz cumpriram tiveram um aumento sensível no seu escopo. Além das tarefas já citadas no parágrafo anterior, as tropas passam a se preocupar também com a proteção do território, das pessoas, no auxílio do envio de ajuda, na reconstrução dos Estados. Outro fator importante é que agora as missões de paz não só supervisionavam as eleições, mas elas realizavam todo o processo assim como no desarmamento das partes beligerantes em conflito. (FARRELL, 2006, 288-289)

Outro aspecto importante que Farrel aborda é a capacidade das missões de paz de usarem todos os meios possíveis para implementar a paz, e isso quer dizer o uso da força. Em certo momento do texto, o autor afirma que: *“As tropas devem estar aptas a usarem a força de maneira a cumprir seu mandato, elas devem estar aptas repelir ataques a civis, a desarmar agentes beligerantes por meio da força e ainda a prender quaisquer criminosos”*.¹⁵

Com isso, ele lança a idéia de que as intervenções humanitárias devem passar a ter o capítulo VII como lastro jurídico, dando assim um grande passo no entendimento do novo papel das missões de paz.

Vale ressaltar que as operações de manutenção da paz são as que supervisionam os acordos de paz. São quase que mediadores, são as que trabalham quando a paz já foi estabelecida e auxiliam a manutenção da mesma. Não se utilizam da força para a implementação da paz.

Já o *“peace enforcement”* são missões que se aplicam pelo capítulo VII, são as que usam a força para promover a paz. (MIALL, 1999, 22)

Já o *“peacemaking”* é lastreado no capítulo VI, atuando quando as partes beligerantes estão induzidas a atingirem um acordo de paz voluntariamente.

Por sua vez o *“peacekeeping”* se refere à imposição de forças armadas internacionais para separar as partes beligerantes do conflito. E por último o *“peacebuilding”* que serve para apoiar o *“peacemaking”* e *“peacekeeping”* estabelecendo questões estruturais e refazendo as relações entre as partes beligerantes, implementa mudanças sociais e econômicas a fim de restabelece um ambiente pacífico. (MIALL, 1999, 22).

Porém nessa dissertação, não trataremos das especificidades de cada um dos conceitos acima, daremos como dado a partir da compreensão de Miall.

Por fim, o principal componente das intervenções humanitárias que as tornam eficazes é, originalmente, a sua capacidade de ser o mediador das partes em conflito, baseado na legitimidade que lhe é conferida pela ONU.

2.3.1 O conceito de Intervenção humanitária.

No século XIX, intervenções de Estados em outros foram justificadas pelo conceito de intervenção humanitária. Não que este conceito seja o mesmo aplicado hoje, pois se entende que normas e conceitos são socialmente construídos e mudados constantemente durante o tempo. E por isso, a intervenção humanitária que ocorria no século XIX não necessariamente é justificada pelo mesmo arcabouço conceitual das intervenções humanitárias de hoje. Martha Finnemore, em *Constructing of Humanitarian Intervention*, apresenta alguns casos que comprovam tal observação, como a Guerra de Independência Grega ou a Guerra entre a Síria e o Líbano em 1860 -1861, dentre outros.(FINNEMORE, 2006, 5)

No artigo “*The Responsibility to Protect*”, a idéia de que os Estados soberanos têm a responsabilidade de proteger seus próprios cidadãos de catástrofes humanitárias, desde assassinatos em massa, passando por estupros e fome, é ponderada quando estes não são capazes de exercer suas “responsabilidades”. Por tal fato o artigo confere/transfere tal responsabilidade a toda a comunidade internacional de Estados.(, ,)

Michael Walzer, em *The Politics of Rescue*, apresenta dois tipos de intervenções. A primeira chamada de “*trusteeship*” e a segunda de protetorado. Porém ambas se ateiam ao modelo imperialista do início do século XX. (WALZER,1995,7)

O primeiro tipo acontece quando o Estado interventor governa o outro Estado agindo em benefício dos habitantes visando à estabilidade do Estado e procurando estabelecer condições políticas mínimas.

O segundo tipo de intervenção – protetorado – ocorre quando ao interventor coloca algum grupo político local ou uma coligação de grupos políticos no poder e dá

legitimidade ao mesmo com a mesma intenção do “trusteeship”, dar estabilidade ao Estado.

Walzer sugere, inclusive, que em Ruanda fosse promovida uma intervenção ao estilo do “trusteeship”, uma vez que o autor entende não haver possibilidade de que nenhum grupo local possa governar idiossincraticamente com o apoio do interventor. (WALZER, 1995, 7)

Theo Farrell, em *Humanitarian Intervention and Peace Operations*, inicia seu texto debatendo o conceito de intervenção humanitária, afirmando que: ela esta voltada diretamente para prover assistência emergencial e para proteger os direitos humanos, e ainda, que as intervenções humanitárias ocorrem por meios não-militares, como ajuda financeira para a compra de medicamentos, comida dentro outros além da promoção dos direitos humanos por conta da diplomacia e de sanções. (FARRELL, 2006, 287)

As intervenções humanitárias, ou melhor, a sua execução, segundo Farrell, é moldada por questões políticas determinadas no nível doméstico e dentro do CSNU.

Martha Finnemore, por sua vez, acredita que o interesse de promover uma intervenção humanitária passa pelo contexto internacional que influencia o interesse de um Estado em promover uma intervenção humanitária. (FINNEMORE, 2006, 14)

No artigo intitulado *Humanitarian Intervention and International Society*, Mohammed Ayoob, aborda a problemática das intervenções humanitárias com uma perspectiva distinta da questão. O autor afirma que quando a violência esta ligada a abusos dos direitos humanos ela se torna preocupação legítima da sociedade

internacional. Entretanto, o autor ressalta que poucas pessoas realmente param para entender o que o conceito realmente representa. (AYOOB, 2001, 1)

Um dos problemas surge quando alguns Estados são incapazes de atingir certo patamar referente aos direitos humanos e acabam se tornando alvos das intervenções humanitárias. Mas quem define este patamar?

Sendo assim, a questão referente a quem define e codifica os direitos humanos se torna crucial. Como afirma Ayoob, o mesmo agente que define e codifica os direitos humanos é o mesmo que define o que deve ser feito caso os direitos humanos sejam violados.(AYOOB, 2001, 4)

Com isso, o autor afirma a existência de um regime internacional de direitos humanos, onde as principais decisões são tomadas pelos três membros permanentes do mundo Ocidental no CSNU ou pelos membros da OTAN. Ele entende que quando o poder de decisão fica nas mãos dos Estados que até pouco tempo eram os líderes do mundo Imperialista a legitimidade de suas ações se torna duvidosa. (AYOOB, 2001, 4)

Por tais fatos, ele acredita que, os próximos Estados a serem alvos do regime de intervenções humanitárias são os Estados mais novos e mais fracos.

Porém se a ótica fosse esta, analisando pela via realista, os Estados que detêm essa capacidade de determinar onde os direitos humanos foram violados, não iriam se debruçar nesses novos ou fracos Estados e sim se debruçariam onde lhes conviessem, onde os ganhos relativos sustentassem uma intervenção. Sendo assim, o argumento de Ayoob se torna fraco especificamente neste ponto. Pois, não é em qualquer Estado fraco ou novo que ocorrerá uma intervenção humanitária.

Exemplo cabal foi o discurso do então Presidente do “*National Security Strategy*” dos EUA, em 1994, quando afirmou que as operações de paz eram um importante componente da estratégia estadunidense desde que fosse para evitar uma guerra de grandes proporções ou qualquer outro tipo de custo - econômico ou político - aos Estados Unidos no futuro.

Interessante notar que o próprio Ayoob, quando justifica a seletividade das intervenções humanitárias contradiz seu argumento de que Estados novos e fracos são os alvos preferenciais. Ele afirma que os Estados preteriram Libéria, Somália, entre outros, para intervir no Iraque e em Kosovo o que parece ser bastante confuso.

Já Farrell, entende que a partir desse arcabouço conceitual os Estados que deveriam sofrer as intervenções humanitárias são os Estados Falidos¹⁶ e/ou os Estados que promovem matanças e genocídios. É mais fácil verificar com a intervenção nos Estados que promovem massacres em suas próprias populações. Entretanto, fica algo complicado corroborar que qualquer Estado falido deva sofrer intervenções de cunho humanitário.

Martha Finnemore nos apresenta uma visão ainda mais interessante. A autora afirma que a maioria das intervenções humanitárias ocorre geralmente em Estados em que não existe nenhum interesse geopolítico ou econômico. (FINNEMORE, 2006, 14). De certa forma, parece que a autora tem razão. Os casos de Ruanda, caso este que é analisado com mais profundidade nesta dissertação, corrobora tal afirmação, assim como o caso do Haiti, caso que também é analisado nesta dissertação, como casos que podem ser movidos por interesses geopolíticos.

¹⁶ A concepção de Estados falidos neste caso é a entendida pelo próprio autor, Farrell.

Após apresentar algumas diferentes concepções sobre quais os Estados devem sofrer intervenções humanitárias pode-se entender que os Estados que devam sofrer tais intervenções devam ser aqueles quais estejam configurados ações que ferem a Declaração Universal dos Direitos Humanos. No próximo capítulo este ponto será melhor abordado.

Ponto importante é a dicotomia entre soberania e intervenção da ONU, ou ainda intervenção em nome dos direitos humanos. Martha Finamore apresenta essa problemática em dois artigos da Carta. No artigo 1 da Carta se prega pelo respeito aos direitos humanos, e que a ONU foi fundada para preservar tais direitos em todo o mundo, e logo em seguida, no artigo 2, admite que os Estados são soberanos, e colocam a soberania como princípio básico para o Sistema Internacional. Com isso, colocam-se ambos os conceitos em conflito, deixando a ONU de mãos atadas. (FINNEMORE, 2006, 15)

Julie Mertus também descreve sobre o debate legal entre o respeito à integridade territorial e o respeito aos direitos humanos. Porém a autora trás uma perspectiva diferente dos demais. Entende que ambos os conceitos não são conflitantes pelo contrário eles se complementam. Afirmando que integridade territorial não pode existir sem direitos humanos e que a realização dos direitos humanos pode sustentar a integridade territorial.

Para a autora o foco central da intervenção humanitária deveria residir não na integridade territorial, mas sim nos parâmetros para o uso da força pelo direito internacional. (FINNEMORE, 2006, 15)

Já para Himes o debate já esta encerrado, pois o autor entende que a soberania deve ser sobrepujada quando o comportamento de um Estado ameaça os direitos humanos de seus cidadãos e só podem ser assegurados

por outro Estado. E conclui afirmando que os outros membros da comunidade internacional não devem se sentir obrigados a respeitar a soberania de um Estado que não respeita os direitos humanos de seus próprios cidadãos.(HIMES, ,)

Segundo o relatório *“Responsability To Protect”*, a Carta da ONU é um exemplo de obrigação voluntária aceita pelos seus signatários, os membros da ONU. Os Estados uma vez membros também se tornam responsáveis pela comunidade internacional. Os Estados então acabam cedendo “certos” direitos à ONU, como aceitando a quebra de soberania em caso, por exemplo, de violações dos direitos humanos, pois como foi já entendido nesta dissertação tais violações configuram ameaças a paz e a segurança internacionais, e tal fato se torna matéria de preocupação do CSNU. (EVANS, 2006, 5)

Enfim, corroborando com Miall, Ramsbotham e Woodhouse, entende-se que as intervenções humanitárias não podem estar afastadas de certo princípios como: imparcialidade, neutralidade e universalidade.

Entende-se, por fim, que o objetivo geral que uma intervenção humanitária se propõe é: resolver e encerrar o conflito e diminuir ao máximo o sofrimento humano, restaurando a paz no menor tempo possível e, se necessário, utilizando de poder coercitivo legitimado pela comunidade internacional dentro do foro que a própria criou: a ONU.

CAPITULO 3. O dever ser das intervenções Humanitárias.

Missão difícil é saber como uma intervenção Humanitária deve ser promovida. A partir de que meios, após qual comprovação, baseada em que lei internacional, promovida e determinada por quem, usar ou não a força e ainda, descobrir o que mais deve ser feito além do uso da força para que ela dê certo.

Um dos primeiros pontos a ser abordado é a legitimidade das intervenções. É imprescindível que elas possuam tal valor.

De maneira alguma elas podem ser criticadas por não serem justificadas, por não terem validade no sistema internacional. Entretanto, o que é legítimo para um pode não ser para outro. O conceito de legitimidade não é nada simples, é deveras complicado e complexo, mas necessita ser relativizado, necessita de um parâmetro para poder ser institucionalizado e utilizado. A partir desse entendimento, coloco a legitimidade como dada desde que ela seja baseada na Carta da ONU, na Declaração Universal dos Direitos Humanos, na ONU e por fim no multilateralismo.

Outro ponto importante que também será apresentado neste capítulo é o corolário da Carta da ONU. A Carta prescreve as normas pela qual uma intervenção (de forma geral) deva ocorrer. Por conta da não especificação quanto à intervenção humanitária ela torna dúbia a atuação do Conselho de Segurança. Alguns autores, defendem a idéia da emenda à Carta para que se adotem artigos dedicados exclusivamente as intervenções humanitárias. Contudo, no artigo 1 da Carta é enfatizado o respeito aos direitos humanos e a justiça como principal e fundamental função da Organização das Nações Unidas, e a Carta ainda adota a Declaração Universal dos Direito Humanos.

Finnemore entende que as intervenções deveriam ser baseadas em princípios gerais de responsabilidade internacional e de uso da força que estão

codificados na Carta da ONU. Um dos pontos principais que se leva a asseverar a afirmação de Finnemore se arrefece no entendimento de que a Carta da ONU faz parte do ordenamento jurídico de qualquer nação membro da ONU. (FINNEMORE, 2006, 16)

Neste capítulo se discute ainda o uso da força nas intervenções humanitárias, compreendendo que elas são mais um instrumento das intervenções humanitárias e não somente ela em si. Também é analisado qual o organismo que detêm o direito de promover uma intervenção, e como fica sua relação com outros organismos que possuem papéis similares no que tange à paz e a segurança internacionais.

Por fim se conclui que certas condições devam ser constatadas para que uma intervenção humanitária possa ser entendida como legítima:

- a) o CSNU deve ter autorizado à ação,
- b) todas as alternativas devem ter se exaurido antes de iniciar uma intervenção, e,
- c) a severidade nos abusos contra os direitos humanos necessita ser verificada.

3.1 - Sobre qual aspecto a intervenção humanitária deve ser travada.

“se alego que estou guerreando com justiça devo alegar que fui atacado, ou ameaçado de ataque, ou ainda que vim auxiliar uma vítima do ataque de um terceiro”. (WALZER, 2003,19)

Walzer, em *“The Politics of Rescue”*, afirma que as razões para a não intervenção derivam da imposição dos “regimes imperialistas”, do princípio da autodeterminação, além de ser insustentável aceitar uma intervenção para promover a democracia – Kant já afirmava dos problemas que ocorrem quando a democracia é imposta – ou o livre comércio. Entretanto, às vezes o que esta acontecendo em uma localidade não pode ser tolerada. Fatos como brutalidade doméstica, tirania, perseguição étnica e religiosa além de guerras civis que trazem mazelas a população. (WALZER, 1995,5)

Existe assim a necessidade imediata de diferenciar quais aspectos precisam ser configurados para que se promova uma intervenção humanitária.

A grande questão deste sub-capítulo é: Intervir ou não intervir? Esta é e sempre será uma questão árdua de ser resolvida. Mesmo quando ocorrer uma guerra civil brutal ou quando famintos estiverem morrendo por conta de conflitos internos, ou quando massacres estiverem sendo feitos em nome de uma etnia ou religião, a questão ainda será difícil de ser respondida.

Segundo Marta Moreno, o objetivo da ONU, estabelecido no preâmbulo da sua Carta,

de evitar o flagelo da guerra pelas gerações vindouras, não tornava qualquer tipo de guerra

ilegítimo. Na verdade, a Organização incorporou a idéia de guerra justa de Hugo Grócio já que a guerra continuava a ser legítima como um ato de política internacional, como, por exemplo, em uma ação coletiva empreendida no marco da ONU em defesa da integridade territorial dos Estados soberanos. (MORENO, 2000,113).

A carta da ONU não esclarece o conceito de ameaça à paz e o seu significado acaba sendo comprometido pelas diferentes interpretações fornecidas por cada Estado.

Recai-nos então a pergunta: afinal, o que configuraria uma ameaça à paz? Invasão do território de um país por outro, crimes contra humanidade, ingresso de refugiados de um país a outro, instabilidade política em um Estado, genocídio, direitos humanos ceifados?

Um Estado que pratica a pena de morte contra os habitantes que não compartilham de suas ideologias está sujeito a uma intervenção? Será que uma ameaça à paz nesse caso não deveria ser aceita? Afinal o que é paz?

Os conceitos são deveras distorcidos e suscetíveis a interpretações diversas. Cabe, então, examinar o uso da noção de ameaça à paz como instrumento para a realização dos princípios e valores morais expressos na carta.

Sendo assim, se partimos da Carta da ONU poderemos chegar a um denominador comum que pode vir a se tornar um parâmetro ou um paradigma para as definições de guerra justa ou não.

É certo que a Carta da ONU por várias vezes é ambígua. Contudo, como fora colocado, seu preâmbulo é bastante claro no que se propõe a usar a força para promover a paz.

Walzer lança uma pergunta instigante; “*Quanto sofrimento humano estamos dispostos a observar antes de intervir?*” Logo depois o autor admite que em caso de limpeza étnica é fácil perceber que deve-se intervir para interditar tal mal. Com isso, o autor sustenta a idéia de que é necessário intervir em um Estado, sobrepujando sua soberania, em nome dos direitos humanos, que estão em conformidade. Qual o valor da integridade territorial e da soberania para os homens comuns que vivem em constante flagelo humanitário? Que número de assassinatos constituem um massacre? Quantas pessoas necessitam ser deslocadas de uma terra para que isso seja considerado uma limpeza étnica? Como empregar a força numa guerra justa sem com que ela ultrapasse a moral? Tais perguntas serão o marco dos próximos pontos que esta dissertação pretende analisar.

Talvez o principal ponto de discussão sobre as intervenções humanitárias seja a discussão entre soberania e direitos humanos, o que vem antes? Ayoob, em seu artigo, *Humanitarian Intervention and International Society*, aponta para uma direção bastante interessante para a tentativa de solucionar o problema. (AYOOB, 2001, 4)

Para que os Estados sejam capazes de manejar a tensão entre os conceitos acima citados, é prerrogativa essencial que as intervenções humanitárias sejam retiradas do Capítulo VII da Carta da ONU. (AYOOB, 2001, 4) Para ele, os conflitos que abordam a problemática da violação dos direitos

humanos não se enquadram no que se refere as ameaças à paz e à segurança internacionais.

Sua explicação é bastante pertinente. Pois, ele entende que o Capítulo VII da carta trata de guerras tradicionais, entre Estados, e não dos novos tipos de conflitos que ocorrem com agentes de dentro do próprio Estado. Para autor o Capítulo VII foi criado para se debruçar em questões referentes à soberania e sobre agressões externas e não para interferir em assuntos domésticos.

Theo Farrell teoriza na mesma linha que Ayoob. Inicia seu argumento afirmando que o conceito de soberania codificado na Carta da ONU possui como objetivo prevenir intervenções nos assuntos internos dos Estados. Contudo o conceito veio se transformando por conta das intervenções humanitárias ao longo do tempo. (FARRELL, 2006, 304-305)

Tradicionalmente o Capítulo VII era aplicado exclusivamente em conflitos entre Estados. Entretanto, os novos tipos de conflitos do Pós Guerra-Fria exigiram que a ONU os interpretasse também dentro do Capítulo VII. Contudo, os mandatos eram fracos, ambíguos e pouco objetivos, mesmo sendo baseados no Capítulo em questão.

Farrell conclui que a soberania não mais poderá servir de desculpa nem de licença para que os Estados massacrem suas populações. (FARRELL, 2006, 304-305) Logo, a soberania passa ser um conceito que não mais será respeitado pela comunidade internacional em caso de brutalidades promovidas contra a população, não mais será uma brecha no direito humanitário internacional, ou ao menos assim deveria ser.

A proposta que nos é apresentada por Ayoob, é uma emenda a Carta da ONU, para não cair nos problemas que o Capítulo VII possui. Tal emenda deve

definir o conceito de crise humanitária, e instituir uma lista de situações onde uma intervenção humanitária pode e deve ocorrer, assim como os mecanismos que devem ser utilizados na condução das intervenções. Tal ação deve prevenir que ações unilaterais e pouco legítimas sejam interrompidas. (AYOOB, 2001, 5)

Segundo a proposta, o Conselho de Segurança deve se manter ocupado com as questões relativas às intervenções humanitárias, com a ressalva de que seus membros deveriam ser aumentados e serem geograficamente representados. (AYOOB, 2001, 5)

Quanto ao “veto”¹⁷, Ayoob nos trás um interessante aspecto: o veto deveria se tornar inoperante para as questões de intervenção humanitária. Posição bastante idealista, mas que poderia dar no mínimo a legitimidade às ações do Conselho de Segurança, fato que é sobremodo exigido; além de diminuir a capacidade de promover intervenções por conta de interesses nacionais.

Ayoob ainda apresenta uma proposta ainda mais idealista: a criação de um Conselho Humanitário para trabalhar somente com as questões de intervenções humanitárias caso não haja vontade política para que as propostas anteriores sejam tomadas. (AYOOB, 2001, 5)

Tal conselho deveria ser igualmente representado por todas as regiões e deveria ser de caráter rotativo, ter cerca de 50 membros como o Conselho Econômico Social, o secretário geral teria a mesma função que possui no CSNU, não haver o poder de veto, e por fim as decisões teriam que ser aprovadas por 2/3 da maioria dos membros. (AYOOB, 2001, 5)

¹⁷ Em nenhum momento na Carta da ONU, se verifica a palavra veto. Nesta dissertação o veto é entendido como a não concordância dos membros permanentes na hora de uma votação, fato que acarreta na não aprovação de uma resolução.

Ayoob entende que as decisões referentes a intervenções humanitárias não podem ser objeto da *realpolitik*, que elas configuram sim um desejo universal imperativo e que elas não podem ser objeto das escolhas seletivas dos Estados.

Enfim, para poder resolver o problema entre soberania e direitos humanos, o autor desmembra um objeto do outro, no que tange a Carta da ONU, mas em termos gerais ele admite que as intervenções humanitárias diante de certos aspectos sobrepujam o conceito de soberania, principal prerrogativa dentro da carta das Nações Unidas.

De acordo com Himes, uma intervenção humanitária é justificada quando o comportamento de um Estado resulta em graves ameaças à paz e a segurança internacionais de outros Estados e populações e quando violações graves dos direitos humanos chegam a configurar genocídio, mesmo que seja dentro das fronteiras nacionais.(HIMES, ,)

Principalmente depois do caso de Ruanda já se tem bastante claro que o genocídio se configura uma ameaça à paz e a segurança internacionais, que é o exemplo mais claro de crise humanitária. Porém, o difícil é que os membros do CSNU admitam que um genocídio esteja em andamento. Pois se sabe que os compromissos que serão assumidos depois da constatação de tal fato são severos.

Segundo Mertus, uma intervenção humanitária deve ocorrer quando abusos extremos contra os direitos humanos ocorrem, ou melhor, quando os abusos chocam a consciência, quando abusos aos direitos humanos ceifam vidas humanas.(MERTUS, ,)

3.2 Quem detém a capacidade de determinar e iniciar uma intervenção humanitária?

A ONU se tornou o instrumento prioritário que a comunidade internacional tem a capacidade de resolver seus conflitos e cuidar da segurança e da paz internacionais. Outros organismos também foram utilizados para corroborar com tal propósito. Mas todos têm um ponto em comum que se torna indispensável no momento de qualquer ação para a retomada da paz: o multilateralismo. Tal conceito se tornou primordial para qualquer ação legítima da comunidade internacional.

Uma das percepções mais importantes que Finnemore nos apresenta é a noção de que as intervenções humanitárias para serem legítimas, elas devem ser multilaterais. As intervenções são multilaterais por motivos políticos e normativos e não por motivos estratégicos - ou deveriam ser assim. O multilateralismo cria benefícios políticos para aqueles que tomaram a ação. (FINNEMORE, 2006, 16)

A autora explora ainda mais o conceito afirmando que o comportamento multilateral é mais eficiente e menos problemático porque o multilateralismo ajuda a criar um ambiente doméstico de suporte as intervenções, além de em caso de uma intervenção for fracassada ela dissipa a culpa entre os membros do arranjo político. (FINNEMORE, 2006, 16). O multilateralismo assim não se torna somente atrativo para as intervenções, mas também imperativo.

Himes também corrobora com o arcabouço teórico que define o multilateralismo como princípio básico para a intervenção humanitária. E, afirma que a ONU e seu órgão máximo, o CSNU, são os legítimos detentores do monopólio de determinar uma intervenção humanitária. (HIMES, ,)

O autor faz uma ressalva interessante e importante que deve constar nesta dissertação. É necessário se distinguir decisões multilaterais tomadas dentro dos foros internacionais, dentro da ONU, das decisões coletivas onde algumas nações entendem estar tomando decisões pelo todo e executando uma intervenção humanitária, quando não existe um consenso da comunidade internacional. O que ocorre é exatamente o contrário. Como não foi possível determinar uma intervenção humanitária dentro dos auspícios da ONU, algumas nações fogem deste foro e determinam por si só, coalizões muitas vezes em nome de princípios democráticos para atingir seus objetivos.

Tal fenômeno se configura em uma ação unilateral realizada pela coalizão de alguns Estados, mas não é uma ação multilateral baseada na legitimidade e legalidade que as Nações Unidas possuem.

Walzer entende que uma organização internacional deveria ser a detentora da capacidade de promover as intervenções humanitárias:

“como uma intervenção humanitária envolve uma violação de soberania do Estado, é natural procurar agentes que possuam ou que possam reivindicar de modo plausível algum tipo de autoridade entre os estados – o que significa organizações internacionais como as Nações Unidas ou o Tribunal Internacional”.(WALZER, 2003, XVII)

Em 1941, através da Carta do Atlântico, as potências aliadas anunciaram, ou melhor, recuperaram a idéia da paz a ser estabelecida por um sistema de segurança coletiva. (SARAIVA, 1987).

A tentativa de procurar tornar mais ordenada a vida internacional por meio de um mecanismo de manutenção da paz e da segurança internacionais, busca organizar a comunidade de Estados e resolver controvérsias e dissuadir qualquer tipo de ameaça. (SANDERBERG, 2000)

Segundo Mirian Gomes Saraiva, a Carta atribui a responsabilidade coletiva de seus membros pela segurança internacional através do conceito de segurança coletiva.(SARAIVA, ,)

O mecanismo de segurança coletiva é uma noção de substrato idealista que deriva das idéias de Woodrow Wilson. Tradicionalmente, a defesa de cada Estado fica por sua própria conta (sozinho ou em aliança com outros). A segurança coletiva presume a assistência recíproca dos Estados para rechaçar ameaças a qualquer deles. “Um por todos, todos por um” (MORGENTHAU APUD PINTO, 2002, 5).

Wilson em discurso na Metropolitan Opera House, Nova York, em 27 de setembro de 1918 descreve o papel da segurança coletiva da seguinte maneira:

“Objetivos nacionais cada vez mais saem da cena, dando lugar ao objetivo comum da humanidade esclarecida. As opiniões do homem comum, em toda parte, são mais simples e diretas, e mais iguais que as opiniões dos sofisticados homens do mundo, que ainda alimentam a impressão de estarem num jogo de poder, arriscando altos cacifes.” (WILSON, 1966: 131-132).

O mecanismo de segurança coletiva distingue-se claramente, portanto, das alianças ou arranjos de “defesa coletiva”, que “*se dirigem contra um oponente conhecido pelos parceiros do pacto*”. (WILSON, 1966: 131-132).

Já Bull afirma que:

“O princípio da segurança coletiva implica que a ordem internacional deve basear-se não em um equilíbrio de poder (“a balance of power”), mas na preponderância de poder exercida por uma combinação de estados, atuando como agentes da sociedade internacional como um todo, para responder aos desafios do sistema ou lidar com eles, quando ocorrem” (BULL, 1977: 239).

Chega-se então ao momento onde a segurança coletiva encontra algumas reservas contra a sua funcionabilidade, como apontam Bull e Morgentau.

Para que funcione, é crucial a existência de um grau suficiente de solidariedade entre os Estados, para permitir o reconhecimento de objetivos comuns e para promovê-los. Nas circunstâncias concretas do século XX, essa solidariedade não está presente. (BULL, 1977: 240).

A segurança coletiva espera que as políticas das nações individuais sejam inspiradas pelo ideal de mútua assistência e por um espírito de auto-sacrifício que não se eximirá nem mesmo do supremo sacrifício da guerra, caso ela seja requerida pelo ideal. (MORGENTHAU, 2003: 454).

É razoável, assim, assumir que para que a segurança coletiva opere como um mecanismo para a prevenção da guerra, essas reservas supracitadas devem ser satisfeitas. As nações devem estar dispostas a subordinar seus

interesses políticos conflitantes ao bem comum definido em termos da defesa coletiva de todos os estados membros.

O emblema central da Organização das Nações Unidas é a aplicação pelo Conselho de Segurança de medidas coercitivas típicas nas situações que sejam configuradas como ameaças à paz e à segurança internacionais. (SARDENBERG, 2000,).

O artigo 39 pode ser entendido como o de maior importância dentro da carta, pois, além de definir o órgão capaz de decidir a existência de uma ameaça à paz, ele também expressa quais as medidas que podem ser aplicadas.

O Conselho de Segurança determinará a existência de qualquer ameaça à paz, ruptura da paz ou ato de agressão, e fará recomendações ou decidirá que medidas deverão ser tomadas de acordo com os Artigos 41 e 42, a fim de manter ou restabelecer a paz e a segurança internacionais.¹⁸

Outras questões acerca do detentor do poder de intervir quando uma ameaça à paz for declarada também surgem. Afinal um país pode isoladamente entender que houve uma ameaça à paz e assim iniciar uma intervenção unilateral?

Michael Walzer, em *Guerras Justas e Injustas* (2003), afirma que, mesmo quando justificada ou necessária para impedir crimes terríveis, uma intervenção é um dever imperfeito, um dever que não pertence a nenhum agente em particular. O autor continua afirmando que alguém deveria intervir, mas que nenhum Estado específico o faz, pois os custos poderiam ser altos demais. Nesse caso Walzer ainda não menciona a ONU como o órgão detentor

¹⁸ Carta da ONU, Rio de Janeiro: Centro de Informação das Nações Unidas no Brasil, 2001, pág. 27.

deste poder. Mais adiante Walzer, enfim, admite que um órgão com algum tipo de autoridade entre os Estados deveria agir, nesse caso, a ONU. (WALZER, 2003, XVI)

Por outro lado, Mohammed Ayoob, se pergunta o que dá ao CSNU, a OTAN, ou a qualquer outra aliança militar o direito de falar em nome da comunidade internacional nos assuntos relacionados à intervenção humanitária. (AYOOB, 2001, 5)

Seu problema reside na escolha seletiva dos casos onde mereça uma intervenção humanitária pelos “representantes da comunidade internacional” – ONU, OTAN e outras alianças militares. Um exemplo interessante foi à decisão em 1991 de criar um território seguro para os Curdos no Iraque, mas não na Turquia onde seus direitos humanos eram igualmente violados. (AYOOB, 200, 5).

No mesmo artigo, Ayoob, depois de apresentar a problemática da legitimidade de executar uma intervenção humanitária acaba se rendendo a necessidade de sua utilização quando afirma que se uma intervenção humanitária deva ocorrer que a decisão de intervir seja tomada energicamente, com transparência, imparcialidade e com mecanismos legítimos, onde o interesse nacional não seja uma das preocupações. (AYOOB, 2001, 5).

Entretanto a fim de resolver a problemática que Ayoob nos apresenta podemos assumir que somente o Conselho de Segurança pode conferir legitimidade às ações no campo da paz e da segurança internacionais, desde que suas decisões se adequem aos princípios pelos quais as Nações Unidas foram baseadas. Princípios estes que vem do pensamento Wilsoniano e não os princípios realistas maquiados no idealismo expresso na Carta.

Wilson teve a visão de uma Organização Mundial, que manteria a paz pela segurança coletiva e não por alianças. Uma Organização que teria como prerrogativa a cooperação e a resolução de Conflitos por meio do debate multilateral, e caso não fosse possível o uso da força seria legitimado por tal organização.

O que de fato confere a ONU o direito de promover uma guerra justa reside no fato de que quando os Estados assinaram a Carta da ONU conferiram a tal organização o direito de por meio de uma resolução iniciarem uma intervenção.

Walzer afirma que uma intervenção promovida pela ONU reflete um consenso mais amplo do que uma intervenção promovida por um Estado, mesmo que este esteja em conformidade com a moral e os direitos humanos. (WALZER, 2003, XVIII)

O fato de nos últimos anos o Conselho não ter tido a capacidade de determinar o que é uma ameaça à paz levou a cabo ações unilaterais de uso da força sem o consentimento do Conselho de Segurança. Sendo assim, a discussão sobre o que é, ou não, uma ameaça à paz e sobre a segurança coletiva, tornam-se primordiais para o entendimento das ações dos Estados. Casos como o do Haiti, no início da década de 90 e atualmente, ou como a Guerra do Golfo e a do Iraque, dentre outros, constituem-se exemplos para ilustrar a *rattionale* na hora de determinar uma ameaça à paz.

Entretanto, mesmo que os Estados tenham agido dentro do Conselho de Segurança desta forma, este ainda é o único órgão capaz de legitimar uma intervenção. A grande questão é que os Estados que compõem o Conselho deveriam se basear em algo mais que a força como Sergio Vieira entende, e

esse algo a mais é a moral, que Marta Moreno e Walzer admitem serem o marco legal das intervenções humanitárias.

Segundo Miall, tirando os Estados existem três tipos de agentes que podem contribuir para a resolução de conflitos e eles são: a ONU, os Organismos Regionais e as ONGs.(MIALL, 1999, 36)

Alguns acadêmicos, como Luttwak, afirmam que a OTAN e a West African Peacekeeping Force, por exemplo, seriam capazes de promover intervenções de uma maneira geral. Com a finalidade de interromper o conflito, mas com a ressalva de que suas intervenções podem prolongar os conflitos, mas ao menos tem a capacidade de proteger os civis. (LUTTAWAK, 1999)

Talvez seja possível recorrer a organismos regionais de segurança coletiva para efetuar uma intervenção humanitária, entretanto, tal intervenção deve ser determinada pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas, por não só possuir maior legitimidade do que qualquer outro organismo regional, mas também conforme as razões já expostas nesta mesma seção. E depois de determinada pelo CSNU, os organismos regionais poderiam assim serem requisitados para operarem em uma intervenção humanitária.

O uso de organismos regionais tem vigorado como prática tanto em intervenções humanitárias como em missões de paz em geral. Sua capacidade operacional, logística e militar colabora para que suas missões tenham sucesso. Entretanto, por vezes elas exercem o papel das Nações Unidas sem terem sido requisitadas pela mesma, passando por cima da sua legitimidade e autoridade, deixando dúvida e a margem de críticas o papel da ONU de evitar o flagelo da guerra e garantir a segurança e a paz internacionais.

Walzer, por exemplo, afirma que a União Africana deveria intervir em Ruanda e que a OTAN deveria ter feito – e fez – o mesmo na Bósnia, porém com muito mais vigor.

Na mesma linha de delegar funções e mandatos a outras agencias ou entidades, Miall afirma que por vezes as distribuições de tarefas para instituições que possuem um “know-How” do objeto muito maior que a ONU acaba sendo desordenado, descoordenado, trazendo assim, malefícios para a missão.

Broutos-Ghali afirma que os organismos regionais deveriam ser os órgãos prioritários na resolução de conflitos e não a ONU. Esta deveria assumir somente os casos onde os organismos regionais falhassem.

A discussão sobre a utilização ou não dos organismos regionais é ampla, com variações bastante significativas. É inevitável que se utilizem tais entidades. Entretanto, acadêmicos e especialistas da área ficou evidente para o autor que os organismos não podem de maneira alguma serem os detentores do direito de intervir. A ONU deve ser a única capaz de exercer tal função. E se ela achar, por necessidade, que algum organismo regional deva ser utilizado ela assim o requisitará. Assim, deve ser o procedimento.

Ao menos tempo que os organismos regionais têm a prerrogativa de estarem mais perto do problema, conhecendo-o melhor e entendendo intrinsecamente suas vicissitudes elas correm o risco de, por serem próximas escolherem um lado e tomarem partido na questão. Ainda que estejam mais familiarizados com a problemática da questão, os interesses locais de grupos dominantes podem influenciar as ações destes organismos, deixando-os tendenciosos.

Outro problema com relação aos organismos regionais é a sua falta de suporte econômico. Varias destas instituições possuem largo poder político, mas poder efetivo em termos de tropas e recursos por vezes são escassos. E por isso, acabam por não serem tão eficientes quanto poderiam.

Mertus parece concluir com bastante eficácia a função dos organismos regionais. O autor afirma que as intervenções humanitárias poderiam ser executadas pelos organismos desde que fossem autorizadas pelos CSNU, e seguir todos os seus procedimentos e princípios.(MERTUS, ,)

3.3 - O uso da Força em Promoção da Paz.

Edward Luttwak em seu artigo, “*Give War a Chance*”, de 1999, apresenta a seguinte afirmativa:

“An unpleasant truth often overlooked is that war is a great evil, it does have a great virtue: it can resolve political conflicts and lead to peace”. (LUTTAWAK, 1999, 1)

Luttwak não trabalha especificamente com a idéia de intervenções humanitárias. Em seu artigo ele trata das missões de paz em geral. Entretanto, sua assertiva, deveras impactante, parece preencher perfeitamente o conceito das intervenções humanitárias. Onde o recurso da força se faz necessário para promover a paz.

Infelizmente por conta dos mandatos pouco rigorosos, as tropas de paz da ONU, como no caso de Ruanda e Kosovo, pouco puderam fazer para evitar a violência contra civis. Por conta do seu mandato foram meros espectadores das violações dos direitos humanos. (LUTTWAK, 1999, 2)

Luttwak apresenta um exemplo onde o uso da força rapidamente cessou o conflito:

“...the vigorous Danish tank battalion in Bósnia that replied to any attack on it by firing back in full force, quickly stopping the fighting.” (LUTTWAK, 1999, 2)

Muitas vezes os integrantes das intervenções humanitárias por possuírem um mandato fraco e ambíguo são incapazes de responderem a

uma ameaça. Visto que na maioria das vezes só lhe é permitido responder ao fogo e não iniciar um combate quando a missão perceber ser necessário para evitar o flagelo da população, por exemplo.

Walzer, em "*The Politics of Rescue*", afirma que a maioria dos Estados quando promovem uma intervenção buscam não alterar as correlações de força do conflito, mas apenas melhorar as condições de suas conseqüências com o envio de suprimentos para as populações que estão sobre bombardeio, por exemplo. (WALZER, 1995,4)

Um dos problemas que assola o envio das tropas é o medo, por parte dos Estados, do alto custo político das vidas perdidas dos soldados no seu ambiente político interno.

Walzer lança uma pergunta interessante: Deveríamos colocar nossos soldados em risco em lugares tão longe de nossos países quando nós não estamos sobre nenhum ataque ou ameaça e quando o interesse nacional não está nem em jogo? (WALZER, 1995,6)

A primeira argumentação que podemos fazer se refere à concepção realista de sua pergunta. É possível interpretar que ele coloca argumentos realistas, como a seletividade, e o entendimento da ameaça (utilização do ataque preventivo) em sua interpelação. E ao mesmo tempo insere indagações idealistas quando se refere a não estar sofrendo ataque algum.

No texto do próprio autor ele responde a questão, abordando os dois pontos de vistas diferentes. O autor consegue, responder a questão utilizando tanto os argumentos idealistas quanto os realistas.

Primeiramente ele apela para o lado quase que fraternal quando afirma que a humanidade é interesse do Estado. Sua preservação aonde quer que

seja se torna necessária. A luta pelos direitos humanos se torna global sem fronteiras.

Apelando para o lado realista ele conclui que todos os Estados tem interesse na estabilidade global. Outro argumento perpassa sobre o preço moral do silencio quando não se atua numa crise humanitária, para o autor o preço do silencio é pago com o peso político.

Por sua vez Theo Farrell, entende que as forças de paz deveriam estar preparadas e capacitadas para entrarem em combate, não somente para lidar com pequenos distúrbios ou coisas do gênero. As tropas devem estar equipadas e preparadas de acordo com os fundamentos da guerra. Devem estar prontas para matar e para morrer, fato que raramente é aplicado nas intervenções. (FARRELL, 2006, 304)

Por fim ele conclui que as tropas devem ao mesmo tempo evitar grandes conflitos e o uso indiscriminado da força, mas devem também estar preparados para tomarem ações robustas para conter, evitar e encerrar o conflito.

Finnemore trás um importante ponto de discussão para o uso da força. A autora afirma que o uso da força está baseado em um certo princípio que não podem ser excluído, pois se for o uso da força perderá sua legitimidade. Tal principio é o multilateralismo que está edificado nas Nações Unidas. (FINNEMORE, 2006, 16)

Miall afirma que uma larga escala militar em uma intervenção possui a capacidade de forçar as partes beligerantes a deporem suas armas ou a parar as agressões. O autor afirma tal fato com uma ressalva, de que o uso da força pode intensificar o conflito e causar maiores danos, por isso o uso da força deve ser exclusivamente para se encerrar o conflito.(MIALL, 1999, 139)

O rápido sucesso de uma intervenção humanitária também depende da surpresa e da demonstração do uso da força em curto prazo. Fatores militares-estratégicos estão diretamente ligados ao fim da violência organizada.

O uso de uma força militar mínima somente em defesa própria, seguindo as regras de engajamento que caracteriza as intervenções humanitárias tradicionais é claramente inadequada e inapropriada para uma ação que requer a imposição da paz e o fim da violência. Por vezes é necessário que as tropas possam utilizar-se de todos os meios permitidos para prender líderes das partes beligerantes, assim como qualquer outro tipo de criminoso. Sem uma robusta utilização da força seria impossível prender estes elementos.

Em suma, o uso da força multilateral pode fazer grande diferença na hora de prevenir violações de direitos humanos como o genocídio.

CAPÍTULO 4 - Casos que comprovam a continua ineficácia das intervenções humanitárias.

Neste capítulo será apresentado a crise humanitária ocorrida em Ruanda de 1993 a 1996 e a crise humanitária no Haiti no período de 2004 a 2006 (até o fim do primeiro mandato), apresentando suas conseqüências e a atuação da ONU no processo. E logo após, será feito o contraste entre ambos os casos verificando os erros e as dificuldades das Nações Unidas em resolver o problema, assim como as medidas que contribuíram para algum tipo de eficácia das intervenções.

Mesmo depois de um espaço temporal de 10 anos, do fracasso de Ruanda até a atual crise humanitária Haitiana, parece que as Nações Unidas não foram capazes de verificar suas falhas e melhorá-las, ou ainda, mesmo quando identificadas às falhas elas não conseguiram ser corrigidas. Alguns progressos foram realizados, entretanto, no fim, a intervenção no Haiti parece estar num atoleiro sem recursos e vontade política da comunidade internacional.

Em 1999 e em 2000, o ex-Secretário-Geral da ONU Kofi Annan fez um apelo à comunidade internacional a fim de uma vez por todas resolver as questões referentes às crises humanitárias. Em seu discurso na Assembléia Geral da ONU, perguntou se a intervenção humanitária é um dever imperfeito por sobrepujar a soberania dos Estados, então, como se deveria responder ao horror acontecido em Ruanda.

Se no caso de Ruanda que fora um evidente flagrante de atrocidades contra o direito humano a resposta da ONU foi falha, como ficarão casos de

menores proporções? E por conta também disso o Haiti fora escolhido para ser estudado nesta dissertação.

Tal pergunta, ainda não fora respondida. Talvez nunca seja. Prova disso são as constantes atrocidades perpetuadas em vários Estados, como no próprio Haiti que sofre da ineficácia da ONU, ou melhor, dos seus Estados membros. Estes, possuem dificuldade em tomarem parte da questão e contribuir para a resolução do problema.

4.1 – O caso de Ruanda.

“ O mais novo, de três anos, implorou pela vida depois de ver seus irmãos e irmãs serem assassinados. “Por favor, não me matem”, falou. “Nunca mais serei tutsi de novo.” Mas os assassinos o mataram sem hesitação” (POWER, 2004, 384).

A resposta tardia ao genocídio em Ruanda – quando o próprio Secretário Geral Koffi Anan assumiu a culpa publicamente – revelaram que, ao contrário do que se acreditava, o Conselho de Segurança não tinha, muitas vezes, a capacidade de ‘manter a paz e a segurança internacionais. Os interesses particulares de alguns dos membros permanentes inviabilizaram a solução de tal conflito.

Ruanda havia sido colônia da Bélgica até 1962, quando conseguiu sua independência. Até então a população de Ruanda se constituía da seguinte forma: 15% da população eram de origem tutsi que possuíam um status privilegiado dentro da sociedade, os demais eram de origem hutu. Após a independência vieram três décadas de governo hutu, que oprimia sistematicamente a etnia tutsi.

A origem do conflito foi a separação política das etnias, que até a chegada dos belgas não tinham problemas. Esses, quando chegaram, determinaram que a etnia tutsi deveria estar no comando político do país pois teriam traços mais finos, traços mais parecidos com os brancos, e por isso, e somente isso, deveriam governar o país.

Tal fato foi o divisor de águas dentro da história de Ruanda, a divisão entre as etnias era uma bomba relógio que poderia explodir a qualquer

momento. O conflito étnico em Ruanda deveu-se ao processo de colonização e descolonização. A rivalidade étnica evidenciou-se quando uma elite Tutsi se perpetuou na administração do país. Era a luta pelo poder entre duas etnias que foram separadas e colocadas em classes políticas com status diferenciados pelos colonizadores (PATRIOTA, 1998, 110 -111).

Em 1990, exilados armados de origem tutsis, que estavam na fronteira com Uganda invadiram Ruanda, começaram a ganhar terreno e forçaram o governo Hutu a negociar. Sob a mediação da Tanzânia, chegou-se ao acordo da partilha do poder entre ambas as etnias. Uma operação de paz da ONU seria enviada para vigiar o cessar-fogo e monitorar o acordo. (POWER, 2004,387).

Insatisfeitos com o acordo o governo Hutu e alguns extremistas iniciaram uma onda de assassinatos. Estes tinham medo de represálias Tutsis uma vez que pelas três décadas anteriores eles os haviam oprimido sistematicamente. Ao mesmo tempo, os Hutus passaram a importar armas de fogo e armas brancas a fim de armar sua etnia para um vindouro confronto. (POWER, 2004,387).

Em 1993, Mujawamariya, diretora executiva da Associação Ruandesa de Defesa dos Direitos Humanos clamava por ajuda humanitária. Acreditava-se, então, que se grupos de direitos humanos chegassem ao país a situação de violência poderia não acontecer. A ONU, no entanto, limitou-se a apenas enviar um pequeno contingente para monitorar a situação que já se transformava em total beligerância. Os Estados Unidos já tinham informações de que milhares de armas de pequeno porte (tanto de fogo como armas brancas) haviam sido importados para Ruanda vindas da Polônia. (POWER, 2004, 388).

Tais fatos comprovam que o mundo já conhecia os problemas de Ruanda, e já admitiam que um estado de caos e de violência estava a ponto de eclodir. Entretanto, o Conselho de Segurança foi incapaz de tomar medidas eficazes para evitar o conflito.

Em outubro do mesmo ano, o Conselho de Segurança por fim aprova uma resolução que enviaria uma missão chamada Missão de Assistência das Nações Unidas em Ruanda (UNAMIR). Tal missão tinha como prerrogativa atender a resolução 872 que monitoraria o Acordo de Paz de Arusha, que manteria o cessar-fogo entre o Governo de Ruanda e a FPR¹⁹, além de prover condições para o repatriamento de refugiados, divisão do poder, entre outras funções. (PATRIOTA, 1998, 112)

A Unamir foi planejada para atuar em quatro fases. A primeira fase compreenderia o período de criação de um governo de transição. Já a segunda seria a entrega das armas e a criação de um exercito nacional. A terceira seria para a criação de uma zona desmilitarizada e da integração das milícias. A quarta e última, serviria para o monitoramento das fases anteriores e a conclusão de eleições. Durante todas as fases a missão teria como prioridade fazer a segurança da capital Kigali e repatriar os refugiados. (MIALL, 1999, 135)

Entretanto, o comandante da operação de paz em Ruanda, o General-de-divisão o canadense Romeo Dallaire, sentia não só a falta de dados de inteligência e de recursos humanos, mas também a total falta do apoio institucional da ONU, como se pode verificar nas palavras do Major Beardsley,

¹⁹ República Patriótica de Ruanda.

assistente executivo de Dallaire: *“Partimos para Ruanda com um mapa rodoviário Michelin, um copia do acordo de Arusha, e só”*.²⁰

Segundo Miall, os maiores obstáculos para a implementação da UNAMIR foram à incapacidade de se instalar o governo transitório e a demora no envio das tropas. (MIALL, 1999, 137)

O Departamento de Operações de Paz que na época era dirigido por Koffi Annan estava sobrecarregado e nada podia fazer. A ONU não possuía recursos para a missão. Dos cinco mil homens que Dallarie pedira ao Conselho nenhum lhe havia sido enviado, e os EUA comunicaram ao General que não iriam nem enviar seus homens e nem custear o envio de tropas de outros países. Na época, missões humanitárias na África eram creditadas como atoleiros. (POWER, 2004,).

E assim, em 1994, após a morte do presidente ruandês, Juvenal Habyarimana, e do presidente do Burundi Cyprien Ntaryamira, que estavam a bordo do jato presidencial que fora derrubado a tiros, em condições suspeitas, o conflito iniciou-se.

Segundo Miskel, a agitação provocada pelos extremistas Hutus inflou a população da mesma etnia. Os extremistas então começaram com os preparos para dar início ao massacre organizado. A primeira medida foi à instituição de uma rádio pró-Hutu que inflamava toda a população, clamando que elas matassem todo e qualquer Tutsi ou Hutu moderado. A segunda medida foi a distribuição de listas com nomes de Tutsis e de Hutus moderados e por ultimo providenciaram armas brancas, como facões, para que a população pudesse exterminar as “baratas” – assim eram chamados os tutsis.(MISKEL, 2000, 55)

²⁰ POWER, 2004, 390.

Em toda a capital, ruandeses pediam à Missão de Assistência da ONU para Ruanda (Unamir) que fossem socorrê-los. Só que nada podiam fazer, por não terem nem recursos, como homens, nem por terem um mandato que expressava a possibilidade do uso da força. Sua única alternativa foi levar a então primeira-ministra em segurança à estação de rádio mais próxima para tentar acalmar a população. Mas nessa hora os Hutus já haviam começado o massacre. (FARRELL, 2000, 293-294).

De nada funcionou tal tentativa. Poucas horas depois soldados Hutus encontraram a primeira-ministra e a mataram junto com dez soldados belgas da ONU que faziam sua proteção. Estes foram mortos selvagememente, na tentativa de expulsar os outros soldados belgas, da mesma forma que soldados americanos foram expulsos da Somália anos antes, outros cinco soldados de Gana foram presos. (POWER, 2004,392).

Nesse ponto iniciava-se o fracasso da missão de paz da ONU. A tentativa de evitar o flagelo da guerra foi ceifada no momento em que soldados da ONU juntamente com a primeira ministra foram mortos por tropas do exército Hutu. (POWER, 2004,393).

Com o exército Hutu na rua matando cidadãos moderados de ambas as partes a situação começou a ficar completamente descontrolada. Liam-se listas de nomes de pessoas a serem mortas. Com isso as tropas Tutsis que estavam aquarteladas respeitando o acordo de paz feito para acabar com a guerra civil foram às ruas e o conflito foi iniciado. (FARRELL,2000, 293-294).

O horror da crise humanitária chegou ao seu ápice quando a população Hutu começou a aderir em grande número ao chamado dos líderes do movimento Hutu pela limpeza étnica. Os Hutus municiados de foices, martelos

e facções começaram a chacina indiscriminadamente. Carne humana apodrecia nas ruas, e a ONU se vendava. Em apenas 100 dias cerca de 800 mil pessoas, entre tutsis e hutus politicamente moderados haviam perecido, ou melhor, massacrados. (FARREL, 2000,).

Com a matança desordenada, Dallaire pediu mais uma vez que suas tropas chegassem ao número de cinco mil soldados e que seu mandato fosse ampliado de modo a permitir-lhe que seus soldados interferissem no combate para evitar a matança. Mas a resposta veio na retirada de todos os cidadãos e funcionários americanos. Dallaire não só não iria receber mais efetivos e mais ajuda como iria ficar cada vez mais só. Em 10 de abril, o senador republicano Bob Dole, expressa toda a ótica realista em uma só frase endereçada ao caso de Ruanda: *“Creio que não temos ali nenhum interesse nacional”*.²¹

Os países europeus mandaram tropas somente para resgatar seus cidadãos. Em certa situação Dallaire viu com seus próprios olhos cerca de mil soldados, belgas, franceses e italianos no aeroporto de Kigali retirando seus cidadãos, enquanto a matança continuava entre os ruandeses. E em certo momento ele afirma: *“Estava acontecendo uma chacina, e subitamente ali em Kigali havia forças de que necessitávamos para refreá-la, talvez até para acabar com ela”*.²² Porém nada fora feito. Segundo Power, nos três dias de evacuação de cerca de quatro mil estrangeiros, cerca de vinte mil ruandeses foram mortos. (POWER,2004 ,396)

O caos então se instala na região e a operação de manutenção de paz das Nações Unidas, que se encontrava no local, foi incapaz de deter o

²¹ DOLE, 1994, A15.

²² POWER, 2004, 404.

genocídio. Morriam de fome cerca de dois mil civis por dia. O número total de mortos até hoje é uma dúvida. (POWER, 2004,396).

Em certo momento Dallaire descreve o horror da situação:

“Meus soldados estavam atolados em cadáveres mutilados, cercados de gemidos guturais de moribundos, olhando nos olhos de crianças que morriam de hemorragia, com feridas queimando ao sol invadido por vermes e moscas”. (DALLAIRE, 1993 ,82)

O que mais impressiona com relação à passividade da ONU, não foi o não envio de tropas, mas a retirada da mesma sob os auspícios da ONU. Primeiro as tropas belgas se retiraram unilateralmente, pois temiam que mais soldados seus pudessem morrer. E logo depois o CSNU com sucessivas resoluções foi diminuindo o número de soldados em Ruanda. Ficava cada vez mais difícil para Dallaire conseguir evitar o genocídio. Tudo devido ao medo de que o que ocorrera na Somália anos antes pudesse ser repetido em Ruanda, como afirma Farrell.

Fica-se então com a pergunta, do que vale uma intervenção humanitária, do que vale o uso da força, se esta não está apta a perder soldados? Os Estados parecem que ainda não entenderam que as intervenções humanitárias não são somente meras observadoras, passivas de qualquer ação. Pelo contrario elas são a política por outro meio – como Clausewitz afirmara – elas são o mecanismo que fora elaborado para cessar o conflito utilizando todo e qualquer meio para dissuadir o conflito, incluindo o uso da força, incluindo o engajamento em combate e se necessário for a morte de seus soldados para atingir o objetivo de manter a paz e a segurança internacionais como especificado na Carta da ONU.

Talvez, a pergunta que mais recai em nossas indagações seja: Porque não houve uma intervenção se era tão claro e evidente que “aquilo” se configurava um genocídio? E não seria necessário nem a uma contagem do número de mortos para ter tal certeza. O fato de saber que os Hutus estavam tentando exterminar os tutsis de qualquer maneira, de que estava ocorrendo uma matança sistemática com apelo a perpetuação de uma só etnia, já configuraria tal fato. E tal fato configurado, passa a ser questão de preocupação internacional, passa a preocupar a segurança e a paz internacionais. Farrel em seu artigo afirma que as Nações Unidas já admitiam o fato de que o caso de Ruanda era um caso de genocídio. E por último, de acordo com a Convenção de Genebra, de 1948, o que ocorrera em Ruanda era sim um genocídio.

Em abril de 1994, alguns membros-rotativos do CSNU, consternados com a chacina em Ruanda, exigiram uma nova missão de paz, chamada UNAMIR II. Tal missão sairia do escopo do capítulo VI e vigoraria no capítulo VII, deixaria de ser uma missão para manter a paz e passaria a impor a paz. E, para que isso pudesse ocorrer, a nova missão deveria ter mais recursos, soldados, melhores equipados, mais equipamento pesado, maiores condições logísticas e por fim mais recursos financeiros. (PATRIOTA, 1998, 109)

Contudo, a missão exigiria algo ainda maior que recursos materiais ou humanos. Exigiria a vontade política do CSNU de mover uma resolução que vigorasse no capítulo VII, uma resolução que daria a Dallaire capacidade de se engajar no combate sem nem mesmo fosse alvejado primeiro, capacidade para usar todos os recursos necessários – a força – para impor a paz.

E novamente os EUA insistiam em não colaborar. Para os estadunidenses a nova missão deveria somente criar campos de refugiados a fim de sustentar um programa de ajuda humanitária, mas não iria se envolver no conflito, não iria impor a paz, deixaria o processo nas mãos de Hutus e Tutsis.

Enfim, os EUA concordaram em apoiar a nova missão. Entretanto, se acobertaram de ressalvas. Não mandariam soldados. Estes seriam dos países africanos da região. Propuseram-se a mandar equipamentos. Contudo, quando lhe fora pedido cinquenta veículos blindados para a missão iniciou-se uma querela que atrasava o envio dos mesmos (POWER, 2004,402). Enfim, os EUA fizeram de tudo que possível fosse para não colaborarem com a missão.

A frágil paz somente fora alcançada após o exército rebelde tutsis ter conseguido vencer as forças hutus e restabelecer “alguma” paz dentro de Ruanda, formando um governo de união nacional, salvo alguns incidentes. (PATRIOTA, 1998, 114 -115) A ONU se portou como mera expectadora dos massacres organizados por ambas as partes.

Em um telegrama de despedida Dallaire narra a completa ineficácia com a qual a ONU brindava o genocídio em Ruanda: “ *A força [da Onu] foi impedida de ter um mínimo de respeito próprio e eficácia em campo. [...] o esforço tangível foi totalmente, completamente ineficaz.*”²³

Em novembro de 1994, as 5500 tropas da UNAMIR, estão finalmente instaladas no país. Só que agora não tinham muito mais o que fazer. O massacre já tinha ocorrido, a UNAMIR era uma mera expectadora. (PATRIOTA, 1998, 118)

²³ POWER, 2004, pg 436

Para descobrir o que acontecera e quem era responsável, as Nações Unidas criaram, em 1999, uma Comissão de Inquérito Independente. No seu relatório, publicado em Dezembro de 1999, a Comissão de Inquérito descobriu que a incapacidade mostrada pelas Nações Unidas de evitar e, subseqüentemente, deter o genocídio em Ruanda era uma falha do sistema das Nações Unidas como um todo. A falha fundamental era a falta de empenho político das Nações Unidas naquele país, que se traduziu na falta de recursos e de tropas.

Houve uma falta persistente de vontade política, por parte dos Estados Membros, de agir ou de agir com suficiente firmeza. Esta falta de vontade política afetou a resposta por parte do Secretariado e a tomada de decisões pelo Conselho de Segurança, mas foi evidente também, nas dificuldades recorrentes para obter os soldados necessários para UNAMIR e poder equipá-los através de recursos financeiros que não foram liberados.

Finalmente, a Comissão de Inquérito descobriu que, embora a UNAMIR tenha sofrido da falta de recursos e de prioridade política crônicas, há de ser dito que foram cometidos erros graves com aqueles recursos que estavam à disposição das Nações Unidas. (PATRIOTA, 1998, 119)

Como foi explicado anteriormente, o CSONU não somente tem a capacidade de determinar uma ameaça à paz, mas também a capacidade de aquilatar sua gravidade. E, novamente, o que se encontra é a pouca vontade política dos membros do Conselho de determinarem tal gravidade. Ao invés de agirem conforme os artigos 39, 41 e 42, no caso de Ruanda, eles preferiram se omitir e poupar seus soldados. Mas a dúvida que se perpetua é: porque a segurança coletiva não foi invocada? Quantos mais deveriam morrer para que

uma ameaça à paz fosse deflagrada? Quantos mais deveriam morrer para se entender a tamanha gravidade da situação, que requeria tropas da ONU no local? Porque em outras regiões as tropas são enviadas? Porque os recursos a outros conflitos foram remetidos e a Ruanda não?

Perguntas como esta é que incentivam a sociedade internacional a pensar que os Estados agem somente em anuência a seus interesses individuais e que estes possuem interesses particulares. E só determinam uma ameaça à paz quando lhes é conveniente.

Segundo o “Committee on Global Governance”, o CSNU tendo em vista a catástrofe humanitária, teria base jurídica para exercer seu monopólio de poder e intervir com o uso da força. (PATRIOTA, 1998, 120)

O fato mais preocupante que fica de lição na crise humanitária de Ruanda é: se a comunidade internacional teve imensa dificuldade de se mobilizar contra as atrocidades perpetuadas em Ruanda que categoricamente caracterizou um genocídio, imagina-se como será em casos onde possam vir violações menores.

A fim de ilustrar o total desinteresse dos membros permanentes do CSNU podemos verificar que em setembro de 1999 o Secretário-Geral afirmou que a demora em responder aos acontecimentos em Ruanda não foi a falta de informação. E sim, a falta de vontade política pelos membros permanentes do CSNU, que não via interesses vitais na região. Pois a perda de centenas de milhares de vidas humanas não se configurava interesse das principais nações. (MISKEL, 2000, 59).

Segundo Miall, a partir da constatação do que houve em Ruanda pode-se dizer que urge a necessidade de se realizar uma grande reforma não só na

ONU, mas também no departamento de “*peacekeeping*” e na sua capacidade de evitar uma crise humanitária.

4.2. O caso do Haiti.

O estudo de caso do Haiti tem como marco temporal o início da missão de estabilização do Haiti, até o fim do mandato da MINUSTAH que terminou no dia 15 de agosto de 2006, prorrogado pelo CSNU.

A atual crise haitiana originou-se a partir da deposição do ex-presidente Jean Bertrand Aristide, em fevereiro de 2004. A rebelião, liderada por ex-militares das Forças Armadas haitianas, teve apoio da elite local, pelo chamado “grupo dos 184”, além dos Estados Unidos da América (EUA), da França e do Canadá, potências que, ao longo da história haitiana, patrocinaram diversas intervenções estrangeiras no país. E dessa vez, não foi diferente. Os EUA, sem o consentimento da ONU, invadiram o país e “seqüestraram” o ex-presidente Aristide, alegando que com isso se evitaria uma guerra civil no país.²⁴

Após a deposição de Aristide, o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) autorizou que uma Força Multinacional Interina (Multinational Interim Force - MIF), composta por tropas norte-americanas, francesas, canadenses e chilenas, iniciasse uma operação de pacificação do país. Em junho de 2004, a MIF concluiu o seu mandato e foi substituída por uma Missão de Paz, chamada Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (Minustah), com o intuito de promover a pacificação, a segurança e o apoio às eleições presidenciais e parlamentares, necessários ao processo de democratização e de reconstrução do Haiti.

Em 1º de Junho 2004 iniciou-se tal missão. Endossado por um mandato do Conselho de Segurança da ONU, a MINUSTAH foi criada para fornecer um ambiente seguro e estável, especialmente por meio do desarmamento; do

²⁴ ActionAid, policy brief (2006)