

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE

CENTRO DE ESTUDOS GERAIS

INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E FILOSOFIA

DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

SOBERANIA E INTERVENÇÃO HUMANITÁRIA: DILEMAS DA AGENDA DE  
SEGURANÇA INTERNACIONAL

GUILHERME MOREIRA DIAS

Niterói

2007

SOBERANIA E INTERVENÇÃO HUMANITÁRIA: DILEMAS DA AGENDA DE  
SEGURANÇA INTERNACIONAL

Dissertação apresentada à banca  
Examinadora da Universidade Federal  
Fluminense, como exigência parcial  
para obtenção do grau de Mestre em  
Ciência Política.

Orientador: Professor Dr. Eurico de Lima Figueiredo

Niterói

2007

Dias, Guilherme Moreira.  
Soberania e Intervenção Humanitária: Dilemas da Agenda de Segurança  
Internacional. / Guilherme Moreira Dias. 2007

90f.

Orientador: Eurico de Lima Figueiredo

Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal  
Fluminense, Centro de Estudos Gerais, Instituto de Ciências Humanas e  
Filosofia, Departamento de Ciência Política, Programa de Pós-Graduação  
em Ciência Política.

Bibliografia: f. -.

1. Ciência Política 2. Relações Internacionais 3. Soberania 4.  
Intervenção Humanitária I.Dias, Guilherme Moreira. II. Universidade Federal  
Fluminense. Centro de Estudos Gerais, Instituto de Ciências Humanas e  
Filosofia, Departamento de Ciência Política, Programa de Pós-Graduação  
em Ciência Política. III. Soberania e Intervenção Humanitária: Dilemas da  
Agenda de Segurança Internacional.

CDD xxxxxxx-x

SOBERANIA E INTERVENÇÃO HUMANITÁRIA: DILEMAS DA AGENDA DE  
SEGURANÇA INTERNACIONAL

GUILHERME MOREIRA DIAS

Dissertação apresentada à  
banca Examinadora da  
Universidade Federal  
Fluminense, como exigência  
parcial para obtenção do grau  
de Mestre em Ciência Política.

**Data de aprovação:** \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

Banca Examinadora:

---

Prof. Dr. Eurico de Lima Figueiredo – Presidente da Banca Examinadora - UFF

---

Prof. Dr. Thomas Heye – Co-Orientador – UFF

---

Membro externo: Prof. Dr. Carlos Eduardo Martins (UNESA)

---

Membro interno: Prof. Dr. Carlos Henrique Aguiar Serra (PPGCP/UFF)

---

Suplente externo: Prof. Dr. André de Mello e Sousa (PUC - Rio)

---

Suplente interno: Prof. Dr. Nelson Mariano (PPGCP/UFF)

Niterói  
Fevereiro / 2007

## AGRADECIMENTOS

A Deus, por sua infinita misericórdia e justiça, por tornar a solidão algo impossível a partir de sua notável presença infinda e por colocar tantas pessoas maravilhosas no meu caminho.

A minha mãe e ao meu pai, pelo exemplo, pela dedicação, pelo carinho, pelo respeito, pela capacidade de estar ao meu lado e me confortar mesmo quando ela está em outra cidade e ele em outro plano.

Aos meus avós, tios, tios-avós, meu padrasto e meu avós emprestados por todos os ensinamentos e pela maravilhosa acolhida que me deram ao longo da minha vida.

A minha namorada e ao meu enteado, por toda compreensão que tiveram comigo ao longo desta caminhada e por estarem ao meu lado por todo tempo, obrigado por fazerem parte da minha vida.

Aos meus amigos-irmãos, Gustavo, Mari Perricelli, Luiz Carlos, Eli, Bárbara, Pela, André, Érica, Carlinhos e Sérgio, por serem amigos nas horas mais difíceis, por me cobrarem quando sabiam que eu podia fazer mais, por acreditarem em mim e na minha amizade por cada um de vocês e por contribuírem, cada um da sua maneira, para que eu me tornasse uma pessoa melhor.

Aos professores Eurico de Lima Figueiredo e Thomas Ferdinand Heye, por sua inestimável ajuda ao longo dos últimos dois anos, por sua capacidade inesgotável de compartilhar seu conhecimento e pelo exemplo de dedicação na construção de recursos humanos que trabalhem em prol do desenvolvimento do Brasil.

A CAPES, pela bolsa de estudos concedida, que me possibilitou centrar esforços exclusivamente na produção desta dissertação.

**Sonhar**  
**Mais um sonho impossível**  
**Lutar**  
**Quando é fácil ceder**  
**Vencer o inimigo invencível**  
**Negar quando a regra é vender**  
**Sofrer a tortura implacável**  
**Romper a incabível prisão**  
**Voar num limite improvável**  
**Tocar o inacessível chão**  
**É minha lei, é minha questão**  
**Virar esse mundo**  
**Cravar esse chão**  
**Não me importa saber**  
**Se é terrível demais**  
**Quantas guerras terei que vencer**  
**Por um pouco de paz**  
**E amanhã, se esse chão que eu beijei**  
**For meu leito e perdão**  
**Vou saber que valeu delirar**  
**E morrer de paixão**  
**E assim, seja lá como for**  
**Vai ter fim a infinita aflição**  
**E o mundo vai ver uma flor**  
**Brotar do impossível chão**

*Sonho Impossível – Chico Buarque e Ruy Guerra (1972)*

**O querer e o estares sempre a fim**  
**Do que em mim é de mim tão desigual**  
**Faz-me querer-te bem, querer-te mal**  
**Bem a ti mal ao querer assim**  
**Infinidamente pessoal**  
**E eu querendo querer-te sem ter fim**  
**E, querendo-te, aprender o total**  
**Do querer que há e do que não há em mim**

*O Quereres – Caetano Veloso (1982)*

**"Não pode haver nenhuma paz sem verdadeiro conhecimento"**

- Mohandas Karamchand Gandhi

## RESUMO

A conciliação de elementos antagônicos no sistema internacional levou à discussão sobre a relação entre a soberania estatal e a prática das intervenções humanitárias. Fica proposta a necessidade de modificações que garantam aos Estados um mínimo de autonomia. Mas é preciso dar às populações a certeza de que seus direitos fundamentais estarão resguardados, sob pena de instabilidade nas relações interestatais. A sugestão de adaptar o princípio westphaliano de soberania a uma lógica humanitária irreversível destaca a *Responsabilidade de Proteger*. A hipótese de que o enfraquecimento da soberania significaria o fortalecimento da prática de intervenção humanitária não se confirma. Mas a falta de instrumentos regulatórios relativos às intervenções humanitárias limitam as possibilidades de sua legitimação. Críticas e contestações se sobrepõem, com frequência, aos pontos positivos.

Palavras-chave: Estudos Estratégicos. Relações Internacionais. Soberania. Intervenção Humanitária

## ABSTRACT

The conciliation of antagonistic elements in the international system has led to the discussion on the relationship between State sovereignty and the practice of humanitarian interventions; there is the need of changes to assure the Nation-States a minimum basis of autonomy. On the other hand it is necessary to make sure to the populations that their fundamental rights will be safe so as to avoid instability of inter-States relations. The suggestion of adapting the Westphalian principle of sovereignty to an irreversible humanitarian logic highlights the Responsibility to Protect. The hypothesis of the weakening of sovereignty meaning the strengthening of the practice of humanitarian intervention is not confirmed. But the shortage of regulatory tools in regard to the humanitarian interventions do limit the possibilities of their legitimacy. Criticisms and dissent often override the positive points.

Keywords: Strategic Studies. International Relations. Sovereignty. Humanitarian Intervention.

## SUMÁRIO

Resumo	7
Abstract	8
Introdução	11
1. Soberania	16
1.1. Introdução	16
1.2. A origem do Estado e do conceito de Soberania	17
1.3. Westphalia e a consolidação do modelo soberano-estatal	20
1.4. A Soberania na era bipolar	24
1.5. A Soberania no pós Guerra Fria	29
1.6. Krasner e a hipocrisia organizada	37
1.7. Conclusão	40
2. Intervenção Humanitária	42
2.1. Introdução	42
2.2. Do todo à parte: definindo intervenção	43
2.3. A internacionalização dos Direitos Humanos	46
2.3.1. O caráter indivisível e universal dos Direitos Humanos	46
2.3.2. A Conferência de Viena	47
2.4. Intervenção Humanitária: conceito, legalidade e legitimidade	52

2.5. As intervenções humanitárias durante a Guerra Fria	57
2.6 As intervenções humanitárias no pós Guerra Fria	59
2.7 A Abordagem da Fraqueza Institucional	64
3. A Responsabilidade de Proteger	66
3.1. Introdução	66
3.2. Os dilemas da segurança internacional	67
3.3. Novos termos no debate político	68
3.4. Critérios para a intervenção militar	70
3.4.1. Autoridade adequada	71
3.4.2. Causa justa	74
3.4.3. Intenção certa	75
3.4.4. Último recurso	76
3.4.5. Uso de meios proporcionais	76
3.4.6. Perspectivas razoáveis	76
3.5. Os avanços e desafios da Responsabilidade de Proteger	77
3.6. Conclusão	78
Conclusão	80
Referência Bibliográfica	85

## Introdução

*“The genocide in Rwanda showed us how terrible the consequences of inaction can be in the face of mass murder. But this year’s conflict in Kosovo raised equally important questions about the consequences of action without international consensus and clear legal authority.*

*It has cast in stark relief the dilemma of so-called “humanitarian intervention”. On the one hand, is it legitimate for a regional organization to use force without a UN mandate? On the other, is it permissible to let gross and systematic violations of human rights, with grave humanitarian consequences, continue unchecked?”<sup>1</sup>*

Kofi Annan, quando Secretário-Geral das Nações Unidas, propôs à sociedade internacional um positivo desafio. Colocou perante as lideranças mundiais a urgência de consenso entre dois fatores elementares para a construção de melhor convívio internacional, o princípio da soberania (especialmente a não-intervenção) e o pleno respeito aos Direitos Humanos. Por certo o experiente diplomata sabia que sua proposta carregava dentro de si aspectos polêmicos da agenda política global. Na verdade para muitos não eram apenas suscetíveis de provocar acirradas

---

<sup>1</sup> ANNAN, Kofi. “Two Concepts of Sovereignty”, *The Economist*, set.1999, p.2.

querelas históricas e teóricas. No limite sua proposta para muitos poderia conter pontos de vistas, na verdade, inconciliáveis.

Intervir militarmente em qualquer situação que não configure legítima defesa, sem a anuência do Conselho de Segurança da ONU, constitui um desrespeito flagrante ao Direito Internacional. Da mesma forma, práticas de genocídio, limpeza étnica e violação de Direitos Humanos constituem crimes intoleráveis para uma sociedade internacional cada vez mais integrada e ciente dos acontecimentos, mesmo nas regiões mais distantes.

A regulação do sistema de segurança coletiva<sup>2</sup>, por um lado, é tantas vezes polêmica, na medida em que os membros permanentes do Conselho de Segurança guardam posições divergentes em relação a ela quando se trata de situações críticas, como a crises humanitárias no Kosovo e em Ruanda. Por outro, é crescente o consenso de que o respeito aos Direitos Humanos constitui elemento primordial na estabilidade das relações entre os Estados. Não por acaso a ênfase dada à relação entre Direitos Humanos e Segurança Internacional irrompe como tema candente das discussões sobre intervenção humanitária e flexibilização da soberania.

A controvérsia permeia esta dissertação. Pontua-se a questão da soberania, desde a formação do Estado moderno na forma da soberania absoluta, até o advento das Nações Unidas como entidade normatizadora do direito soberano, chegando aos dias de hoje, quando vai se configurando nova percepção de soberania. Nos dias que correm, advoga-se que, antes do direito do Estado, vem o direito do cidadão, sem o qual o próprio Estado não existiria.

No debate contemporâneo o papel das intervenções humanitárias é um desafio para todos que tentam pensar a ordem mundial sem ameaças aos direitos dos indivíduos. Tais intervenções, quando se colocam à margem das normas internacionais, geram não só instabilidade internacional. Podem levar, também, à subjugação dos direitos das populações, tendo em vista interesses que não são os delas.

---

<sup>2</sup> Entendemos por segurança coletiva a indicação de que se um dos membros do sistema for atacado inadvertidamente, os demais membros partirão em sua defesa. Ver Carta das Nações Unidas.

Buscando respostas para questões como essas, o ex-Secretário geral da ONU, Kofi Annan, acabou reafirmando dúvidas entre os analistas das Relações Internacionais em uma frase de grande ambigüidade: “no contexto dos vários desafios que a humanidade enfrenta nos dias de hoje, o interesse coletivo é o interesse nacional<sup>3</sup>”.

É possível extrair da afirmação interpretações diversas. Por exemplo, é preciso indagar se o objetivo é direcionar todas as demandas nacionais para a demanda única da coletividade internacional. Neste trabalho assume-se que tal demanda não pode ser outra senão o cumprimento da Carta em todos os seus aspectos, destacando-se a não-intervenção, os Direitos Humanos, a manutenção da paz e da segurança internacionais.

Esta dissertação baseia-se na leitura e em uma série de recortes nas análises feitas a respeito da relação entre soberania e intervenção humanitária (a partir da internacionalização dos Direitos Humanos) que se desenvolve especialmente após o final da Guerra Fria. A hipótese principal é que um possível enfraquecimento da soberania significaria o fortalecimento da idéia de intervir a partir da temática humanitária. Para chegarmos a conclusão sobre a efetividade desta conjectura nós nos utilizaremos de outras hipóteses subjacentes que confirmaremos ou não ao longo da dissertação, sempre nos valendo do método teórico-analítico.

No primeiro capítulo analisamos a transformação do conceito de soberania desde a consolidação do Estado até os dias de hoje partindo da hipótese do enfraquecimento desta prerrogativa. Examinamos as diferenças existentes entre a soberania atual e o direito soberano do século XVIII. Apóia-se a argumentação, mais diretamente, nos trabalhos de autores como Hendrik Spruyt (1994) e Stephen Krasner (1999).

No segundo capítulo abordamos a questão das intervenções humanitárias, o seu crescimento no pós Guerra Fria e como isto repercute no estudo e na prática

---

<sup>3</sup> ANNAN, Kofi. op. cit., p.4.

das Relações Internacionais. Introduzimos o tema com os aspectos genéricos concernentes a todas as formas de intervenção.

Após apresentar os elementos que caracterizam a prática da intervenção, independente de sua motivação, nós apresentamos os principais aspectos que representam a base legal para que se justifique a idéia de intervir por questões humanitárias: a internacionalização dos Direitos Humanos.

Nossa abordagem dá ênfase a Conferência de Viena (1993), o que se justifica pelo momento em que esta ocorre, exatamente quando as intervenções humanitárias se consolidam na agenda internacional. Em sintonia, explicitamos que essa evolução dos Direitos Humanos em âmbito internacional se consolida quando questões de âmbito interno dos Estados passam a ser vistas pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas como ameaças à paz e à segurança das nações.

Passamos então a definição de intervenção humanitária. Lançamos mão do conceito elaborado por J.L. Holzgrefe (2003). Ele é apropriado aos objetivos desta dissertação. Há nele necessárias referências à questão dos Direitos Humanos. Encontra-se lá também úteis indicações à explicitação dos aspectos relativos à não-intervenção que problematizam o conceito de soberania, violado quando se verifica algum tipo de ação militar sem a anuência da Comunidade Internacional.

Os aspectos normativos que envolvem as intervenções humanitárias também são abordados, com ênfase na relação entre legalidade e legitimidade, inerente ao tipo de prática sob inspeção. Examinamos, também, os pontos morais e éticos que cercam a decisão dos Estados relativos à intervenção e à não-intervenção, bem como aos limites estabelecidos para a intervenção.

Encerra-se com a apresentação das intervenções, divididas em dois conjuntos. O primeiro diz respeito às ocorridas durante a Guerra Fria. O segundo diz respeito as que se deram após o fim da era bipolar, quando a internacionalização dos Direitos Humanos conferiu maior legitimidade a este tipo de ação, sem encerrar, contudo, as críticas relativas aos exageros e desrespeito ao procedimento legal. É esta dicotomia entre a necessidade de garantir os Direitos Humanos e os

impedimentos da norma internacional que motivam os elementos do próximo capítulo.

O terceiro capítulo centra-se no relatório *A Responsabilidade de Proteger* e a busca por uma conciliação que defina os limites tanto para a soberania quanto para a intervenção humanitária. Ao final, empreendemos uma análise do que este tipo de material significa. A questão se prende às prerrogativas dos Estados tendo em vista a postura adotada pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas quando considera as violações aos Direitos Humanos como ameaça ao sistema internacional.

Por fim nossas conclusões trazem as considerações acerca das hipóteses levantadas no início desta dissertação. Também colocamos as perspectivas que se criam para a soberania e para a intervenção humanitária num cenário global de aprofundamento da lógica interdependentista.

Iniciativas como a de Kofi Annan, chamando a comunidade internacional a dialogar na busca por um consenso, e a da Comissão Internacional sobre Intervenção e Soberania Estatal, apresentando uma proposição para o sistema internacional, são analisadas de forma a entendermos como tais posturas e procedimentos se colocarão daqui pra frente num cenário de transformação da soberania e da intervenção humanitária.

## **1 - Soberania**

### **1.1 – Introdução**

Para estabelecer um estudo sobre a soberania estatal, nos valem do método teórico-analítico, em especial utilizando autores como Spruyt, Bodin e Krasner. Nosso objetivo neste primeiro capítulo é identificar a dinâmica da soberania, em especial após a Segunda Guerra Mundial, confirmando ou não a hipótese de seu enfraquecimento.

O pós Guerra Fria marca a retomada, com grande interesse por parte da comunidade acadêmica e política a questão da soberania, especialmente no que concerne ao seu exercício por parte de seus detentores, os Estados. O caráter fundamental desta estrutura de organização jurídica, social e política é o fato de que, dentro de sua jurisdição, o soberano representa a última esfera de decisão, ou seja, não há um nível de poder superior ao seu.

As transformações que marcaram o mundo especialmente após o final da Guerra Fria são elementos centrais na recondução deste tema a agenda do

pensamento político global. De um lado temos o fim do contencioso ideológico que centralizava as atenções da Comunidade Internacional, especialmente quando focamos nas questões de segurança. De outro, a prevalência do capitalismo e seu aprofundamento com a expansão do neoliberalismo econômico e a evolução tecnológica.

A convergência destes fatores constituiu um flagrante enfraquecimento da estrutura estatal, que especificamente nestes últimos quinze anos viu seu poder ser transferido para outros tipos de organização política. É importante considerar que mesmo durante a Guerra Fria as Relações Internacionais já assistiam o surgimento de novos atores de peso em seu cenário, dentre os quais podemos destacar as corporações transnacionais, as organizações não-governamentais, entre outros. Este período pós Guerra Fria serviu exclusivamente para consolidar e reforçar os níveis de poder destes novos atores.

Na medida em que se enfraquece, o Estado passa a ser contestado pelos mais diversos setores da emergente sociedade global. No campo econômico, a redução significativa de sua participação a partir da aplicação de políticas neoliberais é alvo de críticas. Ao mesmo tempo, conglomerados econômicos criticam a ineficácia da atuação estatal na redução das barreiras comerciais que ainda existem, mesmo com o advento da Organização Mundial do Comércio.

Nas questões de segurança internacional, a participação dos Estados também é motivo de grandes questionamentos. A fase de transição da macroestrutura bipolar, que vigia na Guerra Fria, para uma macroestrutura unimultipolar<sup>4</sup> se deu em meio a hesitações e decisões questionáveis. O resultado destes muitos erros foi o precoce encerramento do que o Presidente George Bush chamou de Nova Ordem Mundial<sup>5</sup> e o início de um período de turbulência, alimentado por intervenções feitas a revelia das normas internacionais vigentes e por genocídios perpetrados especialmente na África e ignorados pela Comunidade Internacional.

---

<sup>4</sup> Esta denominação se refere ao poderio militar norte-americano, muito superior aos demais aparatos militares existentes, e ao controle econômico global tripartite exercido pelos Estados Unidos, União Européia e Japão.

<sup>5</sup> O sucesso na aprovação, pelo Conselho de Segurança, da intervenção para retirar as tropas iraquianas do Kuwait foi entendido como o início de uma nova era de cooperação internacional.

Diante desta série de críticas em setores sensíveis, não foram poucos os que advogaram o fim do Estado como algo inevitável, especialmente no âmbito econômico. Para os atores financeiros, as fronteiras representam pontos de perda, seja por conta dos impostos, seja pela necessidade de se adequar as normas locais. Desta forma, é fácil entender que se utilize o enfraquecimento estatal para que as barreiras ao fluxo comercial e monetário sejam definitivamente suprimidas<sup>6</sup>.

Nosso enfoque, contudo, está centrado nas questões de segurança internacional. Ao contrário das atividades econômicas, as garantias de segurança das populações fazem parte da essência do Estado desde seu surgimento. Por conta disso, é muito complexo dissociar a existência do Estado desta prerrogativa, por isso os pensadores que analisam as falhas cometidas pelos Estados nos últimos tempos não chegaram a ponto de condená-lo a definhir irreversivelmente, mas caminharam para uma crítica a um de seus elementos fundamentais, a soberania.

## **1.2 – A origem do Estado e do conceito de soberania**

O Estado moderno traz em si os traços do que reconhecemos como soberania desde sua origem. Hendrik Spruyt analisou a França do final da Idade Média para saber por que, dentre outras opções, o Estado soberano foi o modo de organização sócio-política que prevaleceu diante das Cidades-Estado e das Ligas de Cidades que surgiram a partir da formação de uma classe burguesa que, por um lado, tinha necessidade de ampliar seus fluxos comerciais e ter uma garantia político-militar, e por outro, oferecia como contrapartida o financiamento desta estrutura que surgia com a consolidação do poder político de nobres, associado, em alguns casos, a estruturas como parlamentos<sup>7</sup>.

O trabalho de Spruyt auxilia-nos a entender a extrema importância dos elementos da soberania para a consolidação do Estado, bem como a construir uma linha de pensamento para o momento de transição que vivemos atualmente e que

---

<sup>6</sup> CHOSSUDOVSKY, Michel – *A Globalização da Pobreza*, São Paulo: Moderna, 1999, p. 136.

<sup>7</sup> SPRUYT, Hendrik – *The Sovereign State and Its Competitors*, New Jersey: Princeton, 1994, p. 158.

podemos comparar com a transição do feudalismo para o mercantilismo na Europa medieval, na medida em que suscita um nível de tensão elevado pela incerteza que representa.

Quando falamos na dúvida que se colocou diante dos povos europeus referimo-nos especificamente à substituição da estrutura de poder existente, isso se considerarmos o poder pulverizado dos senhores feudais com relação a seus servos. Os três modelos que surgiram com a superação do feudalismo diferiam sobremaneira em dois pontos cruciais: o modo de hierarquização interna e a limitação de sua jurisdição.

Utilizando os exemplos analisados por Hendrik Spruyt notamos que a Liga Hanseática, aliança estabelecida entre cidades mercantis que se iniciou no norte da Europa chegando a Escandinávia e a Inglaterra, possuía caráter mais liberal, com cada cidade possuindo um pólo de poder, ou seja, a linha decisória era horizontal e não necessariamente a decisão tomada pelo responsável por uma cidade era acatada pelas demais, e com variação constante nos limites que a associação possuía na medida em que as cidades seguiam buscando expandir seus domínios, bem com a Liga em si também contava com a adesão de novas cidades.

As Cidades-Estado, especialmente na Itália, já possuíam uma centralização nos processos de tomada de decisão similar a dos Estados soberanos. Tratava-se de uma linha decisória vertical, que culminava na figura do príncipe ou outro nobre. Contudo, estas estruturas políticas também não limitavam de forma efetiva os limites de sua jurisdição, ou seja, nada garantia que as regras em uma determinada região controlada por uma Cidade-Estado não mudassem a partir dos constantes conflitos existentes.

Os Estados soberanos, especialmente o Estado francês, mostravam-se os mais fechados em sua postura quando comparados com os demais sistemas políticos, baseando sua formação no reforço do caráter centralizador e unitário. O outro ponto fundamental era a definição de suas fronteiras como elemento garantidor de que a regulação sob seu controle estava circunscrito àquele limite. Esses dois fatores representavam garantias necessárias às práticas comerciais da

burguesia e aos poucos acabaram fazendo com que as burguesias que estavam vinculadas a outras estruturas políticas caminhassem para o modelo estatal.

Para este estudo é importante notar que o autor foca sua análise nestas duas características, pois elas se referem especificamente a figura da soberania. Assim, num momento de grande convulsão sócio-econômica, o modelo que prevaleceu diante do processo de transição foi o do Estado soberano. Também é válido apontar que estamos fazendo alusão ao período pré-Westphalia, ou seja, ainda seriam adicionados outros elementos que comporiam o Estado soberano como conhecemos nos dias de hoje.

O teórico que analisa esta fase da soberania e a associa ao absolutismo é Jean Bodin. Para o autor, o apoio da burguesia a alguns nobres fez com que estes, gradativamente, centralizassem o poder em suas mãos de forma absoluta. Para ele, a soberania seria o poder absoluto e perpétuo do Estado<sup>8</sup>. Os soberanos seriam representantes divinos na Terra e teriam como prerrogativas:

- i) A elaboração de leis;
- ii) O controle do monopólio da violência pelo Estado, celebrando guerras ou celebrando acordos de paz;
- iii) A designação dos principais funcionários e magistrados;
- iv) As decisões em última instância;
- v) A concessão de indultos aos condenados;
- vi) A emissão de moeda;
- vii) O estabelecimento de pesos e medidas;
- viii) A fixação dos impostos.

### **1.3 – Westphalia e a consolidação do modelo soberano-estatal**

O caminho entre o surgimento do Estado soberano e o período hodierno é composto de uma série de pontos em que elementos foram adicionados ou subtraídos, seja da estrutura estatal em si, seja da formulação e da aplicação da

---

<sup>8</sup> apud BOBBIO, Norberto. *A Teoria das Formas de Governo*. Ed UnB. p. 96.

soberania. O resultado destes movimentos foi uma série de transformações, que tem como primeiro marco o ano de 1648.

A Reforma Protestante foi o elemento que desencadeou os conflitos no início do Século XVII. Movimento que visava responder ao desencanto da burguesia e dos nobres com diversas posturas da Igreja Católica, a Reforma teve em Lutero e Calvino seus dois principais idealizadores e também trazia pontos que atendiam aos burgueses e aos reis e príncipes, como por exemplo a não condenação da obtenção de lucros e da cobrança de juros e a redução da influência do clero nas decisões estatais.

A Paz de Westphalia representa o desfecho da Guerra dos Trinta Anos (1618-1648), que contrapôs católicos e protestantes. Exceção feita a França, que apesar de católica, apoiou os protestantes como forma de contrapor os Habsburgos. Seu resultado prático foi o reconhecimento mútuo, ou múltiplo na medida em que várias partes integram os tratados westphalianos, da soberania como elemento basilar da estrutura estatal. Os acordos também instituem um novo princípio, o da não-intervenção em assuntos internos de outros Estados.

Daniel Philpott<sup>9</sup> indica que o caminho para Westphalia passou diretamente pela Reforma Protestante, e que sem esta, seria difícil imaginar que ocorreria a Guerra dos Trinta Anos e que tal conflito culminaria um acordo tão abrangente, inovador e de repercussões sentidas até os dias de hoje. Para Philpott, a construção de um sistema de Estados soberanos é um legado da Reforma. Contudo, como dito anteriormente, até a participação francesa no conflito, a derrota protestante era iminente. Desta forma, é possível considerar que o papel da França na construção dos entendimentos de Westphalia possui igual relevância.

O princípio da não-intervenção constituiu um elemento fundamental na garantia da paz na medida em que a partir dele cessavam as hostilidades por conta das disputas religiosas na Europa. Estas questões passavam a concernir

---

<sup>9</sup> PHILPOTT, Daniel. *Revolutions in Sovereignty: How Ideas Shaped Modern International Relations*, New Jersey: Princeton, 2000.

especificamente ao soberano e, com o passar o tempo, a separação entre Igreja e Estado se acentuaria, especialmente no ocidente.

A quebra da relação entre o Estado e a Igreja traz uma nova corrente teórica, a contratualista. De acordo com estes pensadores, dentre os quais destacamos Hobbes, Locke e Rousseau, a legitimidade do governo tem por base o consentimento dos governados, ou seja, em troca de algumas garantias (segurança, respeito à propriedade, etc.) os cidadãos concediam seu poder unitário ao soberano, que por meio da conjunção do poder dos governados exercia o comando do Estado.

Até então, estes modelos de organização sócio-política estavam circunscritos apenas ao continente europeu, algo que só mudaria a partir dos primeiros processos de independência ocorridos na América já no último quarto do século XVIII e no primeiro quarto do século XIX. Quando as colônias tornaram-se independentes e passaram a constituir novos Estados que demandavam o reconhecimento de sua soberania.

As ex-colônias acabaram sendo reconhecidas pelas ex-metrópoles e os novos Estados passaram a gozar da soberania jurídica e fazer parte do sistema internacional. Apesar disso, a macroestrutura eurocêntrica se consolidou com a expansão dos impérios europeus, especialmente o britânico e o francês para a África e a Ásia, somente iniciando sua derrocada com a I Guerra Mundial, que consumou a presença dos Estados Unidos dentre os países com alto nível de influência na política internacional.

No espaço de tempo entre os dois conflitos internacionais, foi consolidada a primeira iniciativa de reunir os Estados num fórum multilateral com o objetivo de deliberar sobre questões como segurança e cooperação econômica. A Liga das Nações resultou do Tratado de Versalhes (1919), mas não logrou êxito na medida em que os Estados Unidos e a União Soviética<sup>10</sup> não tomaram parte nos seus trabalhos. Mesmo com sua atuação tibia, a Liga das Nações trazia consigo o

---

<sup>10</sup> A União Soviética chegou a integrar os quadros da Liga das Nações a partir de 1934, mas sem ter uma participação efetiva e já em um momento em que um novo conflito era iminente.

princípio da segurança coletiva, segundo o qual se um Estado membro fosse atacado, os demais deveriam socorrê-lo.

Ainda no entre guerras, apesar do enfraquecimento dos Estados europeus, estes ainda se mantinham no centro das decisões globais. Somente após a II Guerra Mundial a macroestrutura eurocentrica ruiu por completo<sup>11</sup>. A partir de 1945 o mundo se dividiu em dois pólos de poder que rivalizavam entre si, tendo por base ideologias distintas e a incessante busca por novas áreas de influência, a partir de então tinha início a macroestrutura bipolar que marcou o período que conhecemos por Guerra Fria.

Com a II Guerra Mundial caminhando para o fim, os Aliados partiram para as tratativas do futuro das relações entre os Estados. Entre 1942 e 1945, diversas conferências reuniram as potências beligerantes para discutir a criação de uma organização que substituísse a Liga das Nações, mas que nascesse com maior efetividade. Assim se formou a Organização das Nações Unidas, cujo documento de constituição, a Carta de São Francisco, é considerado um marco do Direito Internacional.

A diferença fundamental da nova organização para a Liga das Nações estava no Conselho de Segurança. Este organismo tinha a responsabilidade de garantir a manutenção da paz e da segurança internacionais no pós-guerra. Nele, cinco países (Estados Unidos, Rússia, Reino Unido, França e China) possuem o poder de bloquear individualmente decisões.

Ainda no decorrer do conflito mundial, um novo elemento seria preponderante no estabelecimento das futuras relações do pós-guerra: o advento das armas nucleares. Com sua utilização em solo japonês, ainda no período do conflito, servindo de aviso aos que se colocassem contra os interesses de seus detentores, foi um divisor de águas no estabelecimento dos níveis efetivos de poder que os Estados possuíam. Até aquele momento, somente os Estados Unidos detinham tal

---

<sup>11</sup> Temos o fim da prevalência europeia com o poder se deslocando para os Estados Unidos e para a União Soviética.

tecnologia, mas em pouco tempo os soviéticos, ingleses, franceses e chineses caminhariam para o mesmo ponto.

Uma das primeiras iniciativas de controlar tais armamentos em âmbito global só seria acertada em 1968, quando um grande número de países assinou o Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares. O acordo indica que os países que não detinham a tecnologia não fariam qualquer tentativa de obtê-la e que os países com capacidade tecnológica nuclear reduziriam seus arsenais até que os mesmos se encerrassem. Mais uma vez tratamento especial era dado a um determinado grupo de Estados, contudo, isto era novamente feito dentro das atribuições soberanas dos signatários.

Esse “tratamento diferenciado” concedido às potências nucleares se refere a dois pontos importantes que veremos mais detalhadamente quando centrarmos nossas atenções no período da Guerra Fria. Primeiramente, sua participação decisiva na eliminação da ameaça nazista conferia certa legitimidade para que se colocassem como guardiões da nova ordem internacional. Em segundo lugar, esta era a estrutura defendida pelas superpotências e, na ausência de qualquer elemento em condições de rivalizar com tal proposição, era impraticável se posicionar contrariamente, pelo menos nos seus primeiros 25 anos, na chamada Era de Ouro<sup>12</sup>.

#### **1.4 – A soberania na era bipolar**

Existem dois aspectos que merecem nossa atenção quando falamos em soberania a partir da Guerra Fria. O primeiro elemento é a regulamentação de uma série de pontos a partir da Carta das Nações Unidas, tanto para o lado da soberania quanto para o que chamaremos de internacionalização dos Direitos Humanos. O segundo se refere diretamente ao processo de descolonização, que também teve a participação direta da ONU em sua execução, e que trouxe para o sistema internacional uma série de novos Estados, especialmente na África e na Ásia.

---

<sup>12</sup> HOBBSAWM, Eric. *A Era dos Extremos*, São Paulo: Companhia das Letras, 2001, p. 233.

Esses dois elementos somaram-se decisivamente na construção do que hoje entendemos como comunidade internacional, na medida em que o número de Estados abarcados pelas normas estabelecidas na Carta de São Francisco saltou de 51 em 1945 para 192 membros em 2006<sup>13</sup>. Contudo, quando falamos em alterações substanciais no panorama das Relações Internacionais, não nos referimos apenas a uma questão numérica. Esse incremento também se remete a questões culturais, religiosas, econômicas e políticas, em que se baseiam interesses e disputas.

O primeiro passo para a atual conformação foi a entrada em vigor da Carta das Nações Unidas. Parekh identifica três fatores revolucionários neste novo estágio na relação entre os Estados. Pela primeira vez na História, o princípio da não-intervenção se elevou a status de norma legal universal, conferindo aos Estados membros tal garantia<sup>14</sup>.

Neste ponto podemos nos remeter ao sistema internacional no pós-Westphalia, quando a não-intervenção era um elemento presente de forma tácita uma vez que vários componentes da estrutura eurocêntrica não faziam parte dos tratados de 1648. Certamente a universalização deste princípio é a expressão máxima da influência da soberania enquanto valor basilar da ordem mundial moderna. Um outro significado que a normatização da não-intervenção confere é o de afirmar a igualdade soberana dos Estados.

Ao mesmo tempo, a Carta aponta que a prática de intervenção nos assuntos internos de outro Estado só pode ser feita quando se configurar uma ameaça à paz e à segurança internacionais. Ou seja, há uma limitação clara com relação ao uso deste tipo de prática e a jurisdição interna fica totalmente dissociada da interferência externa.

Por fim, o terceiro elemento concerne à regulação do modo de intervir. Ficando expressa a necessidade de autorização para que se pratique algum tipo de intervenção. Esta anuência deve ser dada pela Organização das Nações Unidas, por meio do Conselho de Segurança, em nome da comunidade internacional.

<sup>13</sup> <http://www.un.org/members/list.shtml>

<sup>14</sup> PAREKH, Bhikhu. "Rethinking Humanitarian Intervention", *International Political Science Review*, 1997, p. 52.

O principal objetivo que podemos extrair na iniciativa de consolidar os direitos listados na Carta das Nações Unidas é o de reprimir conflitos. Nesse ponto, ao respeitar a Carta o Estado membro eximir-se-ia de ações expansionistas e delegaria à Organização o mérito de definir situações que configurassem ameaças ao bom andamento da ordem mundial.

Passando a outras características das Nações Unidas, seu documento constituinte não se prende exclusivamente a questões de segurança. Pelo contrário, as preocupações com a necessidade de reconstruir um mundo (especialmente a Europa) devastado pela Segunda Guerra Mundial levaram a criação de uma grande estrutura de cunho sócio-econômico que após uma participação positiva na reconstrução dos assolados pelo conflito *global* também trabalharia nas demandas dos inúmeros Estados que adentrariam a Organização a partir do processo de descolonização.

Este sistema logrou bastante êxito especialmente nos seus primeiros anos de existência. Não exatamente pela capacidade de regular potenciais conflitos, uma vez que a disputa ideológica da Guerra Fria bloqueou de forma indelével a atuação do Conselho de Segurança. Tal prerrogativa acabou sendo assumida pelas superpotências, enquanto o Conselho se configurou num espaço em que a retórica vazia prevaleceu.

Com a agenda de segurança internacional praticamente bloqueada, restou aos Estados membros se concentrar nos demais temas de interesse global. Assim, o primeiro destaque que deve ser dado no que tange ao papel das Nações Unidas na construção da ordem mundial vigente é com relação ao processo de descolonização a partir dos anos 50.

A lógica da libertação de populações já existia em grau reduzido antes do conflito mundial, mas com a contraposição aos horrores do nazismo ganhou mais força. Afinal, qual a justificativa de lutar pela liberdade se quem está nesta luta também oprime imensos contingentes populacionais com vistas à manutenção de

ganhos econômicos e políticos? Essa construção ideológica vai ser um dos alicerces para que pense na descolonização.

Outra base fundamental era exatamente a autodeterminação dos povos, princípio segundo o qual cada povo deve ter sua expressão reconhecida na formação de um Estado. Este é um dos propósitos contidos na Carta e fica claro que sua inclusão não se deu de forma aleatória, mas com o firme objetivo de criar as condições para que os impérios coloniais fossem desmontados, dando lugar a novas áreas de influência para as superpotências.

Assim, é fundamental reconhecer que a demanda tácita de Estados Unidos e da União Soviética para que os Estados coloniais europeus se desfizessem foi crucial, mas o desenrolar deste processo teve nas Nações Unidas um grande apoiador. Contudo, seu início dar-se-ia ainda durante a Segunda Guerra, quando os conflitos pelas colônias insuflam nos nativos o desejo de independência. Em diversos casos as metrópoles já estabeleceram negociações durante o conflito para conceder a liberdade às colônias tão logo as hostilidades cessassem.

De fato estes constituem um número pequeno de casos, na medida em que a maioria dos processos de descolonização significou disputas ferrenhas entre colônias em busca de libertação e metrópoles que tinham por objetivo manter sua influência em determinada região africana ou asiática. Apesar destes conflitos, a Assembleia Geral da ONU tem participação decisiva em tais processos, seja por meio de sua comissão especial para tratar do tema, seja por sua postura sistemática em pressionar as metrópoles que usavam da força para manter as suas colônias a modificar sua postura.

Como resultado de todo este desenrolar de questões, a Assembleia Geral das Nações Unidas deixou de ter a preponderância quantitativa dos países ditos desenvolvidos, o que fortaleceu ainda mais a discussão de temas relacionados a assuntos que não se referiam a segurança internacional. Temas como desenvolvimento e Direitos Humanos foram abordados de maneira significativa e ganharam caráter internacional.

De fato o advento da Declaração Universal dos Direitos Humanos, aprovada em 1948 sem unanimidade<sup>15</sup>, redireciona as atenções que até então se voltavam muito mais para os direitos das minorias, ampliando o escopo da proteção legal para todo e qualquer ser humano e confirmando outro propósito da Carta que é a cooperação para garantir o respeito aos Direitos Humanos.

Contudo, o advento da Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas, bem como a realização da Conferência Internacional sobre Direitos Humanos em 1968, na cidade de Teerã, marcam a transição para o que os estudiosos chamam de internacionalização dos Direitos Humanos. Em termos da relação entre os Direitos Humanos e a segurança internacional, a primeira iniciativa tem por origem as resoluções<sup>16</sup> que estabeleceram sanções contra a Rodésia (atual Zimbábue) e a África do Sul por considerar que suas práticas segregacionistas constituíam ameaça a paz e a segurança internacionais.

Esta postura é fundamental na criação de uma jurisprudência que transferiu do âmbito interno para o sistema internacional a proteção dos Direitos Humanos. Esta é até hoje uma discussão controversa, mas ao tratar outras ações que configuraram desrespeito a estes direitos dentro do Capítulo VII da Carta, o Conselho indicou que a soberania não era exatamente absoluta, pois o Estado não mais podia fazer o que bem entendesse em sua jurisdição. Como mostra a História, isto ainda levou algum tempo para se transformar em ação efetiva.

Apesar desta postura, o período bipolar marca uma defesa ferrenha da soberania como garantia de não-intervenção em assuntos internos dos Estados, especialmente dentro das Nações Unidas, onde a imensa maioria dos membros se ressentia da diferença latente de poder se comparado com os países ditos desenvolvidos e, ainda mais, com as superpotências. Vale ressaltar que esta defesa não foi suficiente para evitar que tanto a União Soviética quanto os Estados Unidos se valessem de todas as possibilidades para intervir, especialmente de maneira indireta, nas disputas internas dos países que surgiram com o processo de descolonização.

---

<sup>15</sup> Oito países se abstiveram na votação: Arábia Saudita, Bielorrússia, Iugoslávia, Polônia, Tchecoslováquia, Ucrânia, União Soviética e União Sul Africana.

<sup>16</sup> Resoluções 181 de 07 de agosto de 1963 e 253 de 29 de maio de 1968.

Deste modo, a Assembléia Geral aprovou uma série de resoluções reafirmando tais princípios. Podemos destacar a resolução 2131 (XX) de dezembro de 1965, sobre a inadmissibilidade da intervenção em assuntos internos e a resolução 2625 (XXV), que traz a declaração sobre os princípios do Direito Internacional relativos a relação amistosa e cooperação entre os Estados de acordo com a Carta. Estes dois documentos indicam as preocupações que os países mais pobres têm, apesar de não considerarem que sua atuação na construção de uma série de tratados de Direitos Humanos significaria a flexibilização das garantias soberanas.

No entanto, conforme novos documentos eram aprovados condenando qualquer ação que violasse a soberania estatal, a prática da intervenção começava a se dar de forma unilateral e com alegações de caráter humanitário<sup>17</sup>. Entre 1971 e 1979 ocorreram três intervenções que inicialmente se utilizaram da alegação humanitária (Índia no Paquistão, Tanzânia em Uganda e Vietnã no Camboja).

Contudo, conforme os casos foram se desenvolvendo, tanto no Conselho de Segurança quanto na Organização da União Africana, as alegações humanitárias foram substituídas pelo uso da legítima defesa e por considerações de que os governos dos países que sofreram intervenção já tinham sido derrubados pelas populações locais. Isto comprova que no bojo da era bipolar, os Direitos Humanos evoluíram bastante, mas a soberania foi sempre mais forte e não permitiu que ações feitas em nome da defesa destes direitos universais fossem legitimadas, ao menos não naquele momento.

A próxima ruptura nas Relações Internacionais se daria sem que um único projétil fosse disparado. De forma surpreendente a cortina de ferro se desfez e pegou praticamente todos os analistas internacionais de surpresa. O fim da União Soviética em si não significou muito em termos de visão de soberania, mas os acontecimentos que se seguiram foram vitais para que a defesa de uma soberania absoluta desse lugar a clamores por flexibilização explícita desta prerrogativa, bem como a defesa implacável dos Direitos Humanos, com argumentos a favor de

---

<sup>17</sup> BULL, Hedley. *Intervention in World Politics*, Oxford: Oxford University Press, 1986, p. 6.

ilegítimas intervenções humanitárias e com omissões gritantes que acabaram contribuindo para sua prevalência, algo impensável nos tempos bipolares.

### **1.5 – A soberania no pós Guerra Fria**

Várias datas marcam o fim da Guerra Fria, da queda do muro de Berlim ao último dia em que a bandeira soviética foi hasteada no mastro do Kremlin. O ocaso de uma era se deu em diversos capítulos, todos observados pela comunidade internacional com um misto de apreensão e esperança. A dissolução da União Soviética marca o derradeiro ato da macroestrutura bipolar na política internacional e dá início a um tempo de expectativas, novas responsabilidades e frustrações.

Durante a Guerra Fria, o poder *de facto* estava concentrado nas superpotências, Estados Unidos e União Soviética, que garantiam níveis elevados de influência e até mesmo de ingerência sobre outros atores. Aos demais Estados restava orbitar em torno dos pólos de poder capitalista e comunista, tentando obter benefícios e ao mesmo tempo conferindo legitimidade aos interesses de seu líder ideológico.

Esta hierarquização na estrutura de poder mundial criou uma espécie de bloqueio, que fez com que diversas disputas internas (étnicas, nacionalistas, ideológicas, etc.) não ganhassem as manchetes dos jornais e, por conseguinte, não fossem alvo da atenção da Comunidade Internacional. Enquanto isso, diversos Estados artificiais se mantiveram graças ao suporte econômico e militar das duas potências. Qualquer tentativa de contrapor o poder local vigente era rechaçada e a legitimidade era obtida com a anuência de alguma liderança nacional.

Raros foram os casos em que as potências se viram contestadas de forma a reavaliar suas posições durante a Guerra Fria. É possível citarmos a intervenção americana no Vietnã na década de 60 e a ação militar soviética no Afeganistão em dezembro de 1979 como dois exemplos de exceção. Contudo, apesar dos protestos externos, foram motivações políticas internas que levaram a uma reconsideração nas ações supracitadas. Na imensa maioria dos contenciosos, a intervenção de uma

das potências era feita de modo a aplacar as tensões internas e garantir os interesses da nação interventora.

Este tipo de prática também refletia o engessamento das Nações Unidas no que tange a solução de controvérsias. O Conselho de Segurança pouco fez entre 1945 e 1990 para solucionar quaisquer tipos de conflitos. A razão para tal postura era exatamente a indisposição de Estados Unidos e União Soviética em submeter seus interesses ao veto adversário. A ONU, nos anos da disputa ideológica, coube, em grande parte das oportunidades, apenas o papel de espaço retórico em termos de segurança internacional.

Quando a bandeira soviética deixa de tremular no Kremlin, o mundo passa a uma nova fase. Contudo, os instrumentos que norteiam as relações entre os Estados ainda são os que se moldaram à realidade da Guerra Fria e não à nova ordem que emerge. Não obstante essa questão, o fim da era bipolar traz quase que imediatamente a dissolução de uma série de Estados artificiais e, ao mesmo tempo, marca o início da disseminação do ideário econômico neoliberal, simbolizado pelo chamado Consenso de Washington<sup>18</sup>.

O mundo, a partir de então, viveria uma série de contenciosos aparentemente insolúveis. Como revisar as normas do Direito Internacional sem desintegrar o sistema internacional, mas garantindo uma resposta efetiva aos novos padrões de internacionalização dos Direitos Humanos? É possível conciliar o respeito à soberania, especialmente a obrigação de não intervenção em assuntos internos, a um mecanismo que garanta o respeito às obrigações internacionais assumidas pelos Estados, em especial os Direitos Humanos? Se a resposta for positiva, como fazê-lo?

É interessante notar que alguns teóricos reconhecem a Carta das Nações Unidas como solução para este dilema. Autores como Friedrich Kratochwil e Nicholas Onuf acenam que a Carta, em seu segundo artigo, garante aos Estados

---

<sup>18</sup> As referências ao neoliberalismo thatcheriano e as ondas de nacionalismo e etnicismo se dão na medida em que ao longo deste trabalho os acontecimentos na Ex-Iugoslávia e Ruanda serão analisadas como exemplos da relação débil existente entre a soberania e a intervenção, especialmente a dita humanitária.

membros a soberania desde que se cumpra o que nela está disposto, ou seja, há uma contrapartida, uma responsabilidade a ser cumprida. Apesar disso, o sétimo parágrafo do mesmo artigo indica que “nada na presente Carta autorizará as Nações Unidas a intervirem em assuntos que dependam essencialmente da jurisdição de qualquer Estado<sup>19</sup>”. Temos então o ponto que dá margem à diversas interpretações, que variam ao sabor dos interesses em disputa. Esses dilemas marcam o reinício das discussões acerca da questão da soberania, da questão da intervenção e da relação entre ambas.

Inis Claude também é um crítico ferrenho da ambigüidade na normatização da jurisdição interna dentro da Carta das Nações Unidas. Para Claude, de um lado a ONU preconiza a não-intervenção em assuntos internos e transfere praticamente todos os temas para o domínio internacional. De outro, os Estados alegam que a maior parte de suas ações ou omissões se refere a jurisdição interna, ou seja, de acordo com a Carta não são passíveis de intervenção externa<sup>20</sup>.

O autor considera ainda que a série de mudanças políticas, dentre as quais destaca o fim da Guerra Fria e o crescimento da interdependência, é decisiva para a alteração no equilíbrio anterior entre os direitos soberanos e a autoridade dos Estados e os direitos e a autoridade da Comunidade Internacional.

Cidadãos que vivem a rotina da ambigüidade na norma internacional, os Secretários-Gerais que comandaram as Nações Unidas nas últimas duas décadas não enfatizam a necessidade de se respeitar plenamente a Carta para ter as garantias da soberania. Ainda em abril de 1991, quando os conflitos acima citados não tinham sido deflagrados<sup>21</sup>, o então Secretário-Geral da ONU, Javier Perez de Cuéllar, traz à Comunidade Internacional uma das primeiras manifestações pós Guerra Fria acerca do “direito de intervir”.

Cuéllar disse que o mundo estava testemunhando que uma provável mudança na atitude acerca da defesa dos oprimidos, em defesa da moralidade,

<sup>19</sup> Carta das Nações Unidas

<sup>20</sup> apud LYONS & MASTANDUNO (1995), p. 2.

<sup>21</sup> No caso da Ex-Iugoslávia, é possível dizer que as tensões se fizeram sentir desde a assunção do poder por Slobodan Milosevic em 1987, mas até setembro de 1991 nenhuma mobilização militar ocorrera.

devesse prevalecer sobre fronteiras e documentos legais. Mais adiante, indica que a necessidade exposta se contrapõe a um dos princípios cardeais do Direito Internacional: a obrigação de não intervir em assuntos internos dos Estados. Por fim, o Secretário-Geral reconheceu a incompatibilidade entre os dois pontos e chamou a Comunidade Internacional a ajudar no desenvolvimento de um novo conceito, que una a lei e a moralidade.

A questão que se coloca diante da exposição do ex-Secretário Cuéllar é se as Nações Unidas são efetivamente capazes de regular a soberania dos Estados. A primeira demonstração foi positiva. Quando o Conselho de Segurança aprovou a Resolução 678, autorizando o uso de todos os meios necessários para garantir a soberania do Kuwait, a impressão passada foi a de que as relações entre os Estados teriam uma regulação próxima do que pretende a lei. O problema ia além dos conflitos interestatais, tomando o caminho intra-estatal. Mas então a necessidade é a de revisar a soberania ou regulamentar a intervenção? Isto fica em suspenso nas palavras de Cuéllar.

Como dito anteriormente, boa parte das guerras que nos conduziram a esta discussão foi abafada por quase toda Guerra Fria. A dissolução de diversos Estados artificiais em um curto período de tempo acirrou tensões e motivou minorias étnicas e religiosas que se viram dentro de novos Estados a buscar maior autonomia ou mesmo a independência total. O resultado foi a explosão da beligerância na Europa Oriental, especialmente nos Bálcãs.

Boutros Boutros-Ghali, em sua *Agenda para a Paz*<sup>22</sup>, afirmou em junho de 1992 que o respeito pela soberania “fundamental” é crucial para qualquer progresso internacional comum, mas ao mesmo tempo diz que o tempo da soberania absoluta e exclusiva passou. Esta afirmação deixa clara a disposição de alguns setores da Comunidade Internacional de centrar esforços na soberania, deixando uma possível regulamentação da intervenção para um segundo momento.

---

<sup>22</sup> BOUTROS-GHALI, Boutros – An agenda for peace. Preventive diplomacy, peacemaking and peacekeeping. UNGA Resolution A/47/277.

Ghali destaca que os governos devem encontrar um equilíbrio entre as necessidades de boa governança interna e as demandas de um mundo cada vez mais interdependente. Se as pressões internas podem ser grandes e levar os governos a decisões controvertidas no cenário externo, as reações que tais atos podem ocasionar no seio da Comunidade Internacional já não parecem mais se prender a lógica da não-intervenção.

Para o ex-Secretário-Geral a melhor forma de evitar a prática da intervenção externa é o cumprimento das obrigações estatais não apenas para com os demais Estados, mas também para com seus próprios cidadãos. Tais colocações levantam diversos questionamentos, desde a legitimidade de vários governos, passando pelas diferenças entre os Estados na visão de direitos que as populações possuem, entre outros.

De fato, neste ponto o ex-Secretário Ghali indica que a soberania está condicionada ao respeito às determinações da Carta, mas a realidade dos fatos mostra que o controle do cumprimento das responsabilidades legais acaba centralizado nos membros permanentes do Conselho de Segurança. Assim, a intervenção da Indonésia no Timor Leste acaba não tendo o mesmo peso de uma ação iraquiana no Kuwait.

O problema vai além. Diversos Estados se recusam a tomar parte em acordos internacionais de direitos humanos e em atuar na preservação do meio ambiente, por exemplo. A soberania garante esta prerrogativa ou a Comunidade Internacional pode indicar a intenção de intervir para garantir um regime legal internacional pleno?

Em setembro de 1999, o Secretário-Geral Kofi Annan, diante da ação militar da OTAN nos Bálcãs (feita à revelia das Nações Unidas) e do genocídio ocorrido em Ruanda, escreveu um artigo na revista inglesa *The Economist* com o título *Two Concepts of Sovereignty*, ou Dois Conceitos de Soberania. Para Annan, é necessário reconhecer que uma nova soberania emerge após a série de acontecimentos trágicos para a Comunidade Internacional. Trata-se da soberania individual, que demanda dos Estados o cumprimento total dos acordos e tratados concernentes aos Direitos Humanos.

Críticas à parte, é impossível não reconhecer que o grande problema se dá no estabelecimento de mecanismos efetivos que garantam o pleno respeito a este tipo de obrigação. Apesar de apresentar argumentos importantes, o Secretário-Geral caminha na direção da intervenção sem buscar uma ponte entre as Nações Unidas (e sua responsabilidade de garantir a manutenção da paz e da segurança internacionais) e os demais atores da Comunidade Internacional.

Apesar do enfoque na questão humanitária, é possível pensar o fenômeno da intervenção em diversos outros prismas. Gene M. Lyons e Michael Mastanduno levantam os aspectos ambientais e as armas de destruição em massa como outros fatores capazes de justificar algum tipo de intervenção no futuro. Ou seja, a incerteza no âmbito das relações interestatais vai além das possíveis reações aos flagrantes desrespeitos aos Direitos Humanos<sup>23</sup>.

Os autores também apresentam outras questões que se somam as feitas nos parágrafos anteriores. Até que ponto a Comunidade Internacional representa um ator político propositivo? Sobre quais circunstâncias e procedimentos a intervenção pode ser reconhecida como expressão legítima da Comunidade Internacional? Entendemos que ao serem colocadas, estas questões vão além da soberania e da intervenção, elas também visam discutir o papel do Estado e suas prerrogativas num mundo interdependente.

Ainda é preciso refletir sobre a postura de defesa que os Estados periféricos adotam no que tange a soberania nos moldes do período Pós-Segunda Guerra Mundial. Para diversos autores, os interesses dos Estados centrais podem subverter as lógicas humanitária, ambiental ou armamentista, utilizando a prática intervencionista como instrumento dessas demandas.

O que se coloca aqui por diante é como garantir o poder do Estado e, ao mesmo tempo, garantir o total respeito aos compromissos estabelecidos com a Comunidade Internacional. Ademais, também se firma como questão a definição de

---

<sup>23</sup> LYONS, Gene & MASTANDUNO, Michael. (1995), *Beyond Westphalia? Sovereignty and International Intervention*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press: p.26.

mecanismos que acionem os processos de intervenção de modo a que um objetivo não seja subvertido por outros interesses.

Ao analisar diversas percepções de soberania, Kratochwil faz uma analogia entre o direito soberano dos Estados e a propriedade, ambos desde sua origem até sua evolução enquanto construções sociais. Para o cientista político alemão “*nós temos a propriedade, ela é exclusivamente nossa, mas não sem responsabilidades ou obrigações*”<sup>24</sup>.

Os limites que definem a utilização das propriedades estão expressos nas normas de cada Estado. No caso da soberania, estão estipulados, de acordo com Kratochwil, pela Carta das Nações Unidas. O cumprimento dos preceitos e respeito aos princípios é o elo que garante ao Estado membro que as Nações Unidas, ator principal da chamada Comunidade Internacional, garantirá seu direito a soberania.

Para o autor, durante um longo período o eurocentrismo ditou as mudanças que ocorreram no entendimento e, até mesmo, no reconhecimento da soberania. Nos dias de hoje, contudo, a apropriação deste direito por parte dos mais diversos Estados, especialmente os menos desenvolvidos, faz com que as alterações sofridas pela soberania sejam resultado das experiências globais que movem as Relações Internacionais.

Um elemento que Kratochwil utiliza para comprovar sua teoria é a questão da vinculação da soberania ao respeito a Carta das Nações Unidas. Diz o autor que antigamente as grandes potências determinavam se um Estado descumpriu as regras. Hodiernamente, este poder até ainda se encontra na mão das nações mais poderosas, no entanto estabelecer algo como uma legitimação coletiva, ou seja, envolver a maior parte da Comunidade Internacional na aceitação de um ato é fundamental<sup>25</sup>.

---

<sup>24</sup> KRATOCHWIL, Friedrich. (1995), “Sovereignty as Dominion: Is There a Right of Humanitarian Intervention?”, in G. Lyons e M. Mastanduno (eds.), *Beyond Westphalia? Sovereignty and International Intervention*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press: p.26.

<sup>25</sup> idem

Esta mudança foi sentida no sistema internacional em diversas negociações conduzidas na década de 90. O diálogo entre Estados Unidos e Coréia do Norte, apoiado por outros atores regionalmente importantes, com vistas a evitar a denuncia do Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares por parte dos norte-coreanos se prolongou graças a pressão da Comunidade Internacional nos dois lados da contenda.

A importância que as manifestações da Comunidade Internacional ganharam nos últimos 20 anos é algo incontestável. Este fenômeno será abordado mais à frente, quando detalharemos as formas de ação e o que está por trás deste ator normalmente vagamente citado.

Para Onuf, a soberania tem origem em três noções: a capacidade de governar, o espírito público (ou a capacidade de agir em nome e em prol do todo) e algo que ele chama de majestade e que podemos entender como o respeito que o Estado, enquanto instituição política constituída pela sociedade, inspira nos cidadãos. Este respeito que emana dos cidadãos seria monopolizado pelo Estado na medida em que este dê as contrapartidas ansiadas pela sociedade<sup>26</sup>.

Onuf analisa que o monopólio do respeito dos cidadãos não existe mais na medida em que o Estado foi perdendo sua capacidade de atender aos anseios dos cidadãos. Isto fica claro quando constatamos o surgimento de novas instituições, que nascem para suprir as incapacidades estatais.

De fato, ao longo de sua existência, a soberania foi sendo utilizada pelo próprio Estado para limitar determinadas ações e uniformizar padrões de comportamento no sistema. Esta ação, de certa forma intrigante, foi analisada de forma mais detalhada por Stephen Krasner em seu livro *Sovereignty: Organized Hypocrisy*, no qual o autor dá ênfase a um ponto que nos será importante no próximo capítulo: a internacionalização dos Direitos Humanos.

---

<sup>26</sup> ONUF, Nicholas. (1995), "Intervention for the common good", in G. Lyons e M. Mastanduno (eds.), *Beyond Westphalia? Sovereignty and International Intervention*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press: p.48.

A utilização de Westphalia como princípio do sistema internacional moderno se tornou tão presente no estudo das Relações Internacionais que mesmo por autores críticos das orientações teóricas dominantes na disciplina a adotavam. Contudo, alguns autores, dentre os quais destacamos Stephen Krasner, se propuseram a efetuar uma análise crítica sistemática desta formulação.

### **1.6 – Krasner e a hipocrisia organizada**

Krasner busca demonstrar que o desenrolar das ações no plano internacional jamais se configurou de acordo com o que se tradicionalmente chamou modelo de Westphalia. O autor, investigando as diferentes utilizações do termo soberania no estudo das Relações Internacionais, estabelece uma subdivisão quádrupla<sup>27</sup>. Especificamente à soberania westphaliana, Krasner atrela as idéias de autonomia e territorialidade. Ela implicaria em um sistema internacional composto por entidades autônomas territorialmente organizadas que exerceriam o controle exclusivo de processos no interior de seus respectivos territórios.

Adiante Krasner propõe algo intrigante ao afirmar ser relevante a constatação de que violações da autonomia e da territorialidade dos Estados constituíram não exceção, mas regra, no plano internacional desde o advento de Westphalia. O sistema internacional, dito anárquico, não proveria alguma entidade capaz de impedir as violações. Assim, os Estados seriam livres para buscar ganhos violando a autonomia alheia ou pactuando entre si, criando processos trans-fronteiriços sobre os quais perdem controle de forma crescente.

Krasner analisa as possibilidades de violação da autonomia e da territorialidade dos Estados, nas quais pelo menos uma das unidades envolvidas obteria algum ganho, chegando a quatro mecanismos: convenção, contrato,

---

<sup>27</sup> As quatro perspectivas de soberania identificadas por Krasner são: a doméstica; a interdependente; a legal internacional; e a westphaliana. Para considerações mais aprofundadas ver também KRASNER, Stephen. (ed.). *Problematic Sovereignty: Contested Rules and Political Possibilities*. New York: Columbia University Press, 2001.

imposição e coerção. A partir deles os Estados operariam violações na chamada soberania westphaliana, de acordo com seus interesses<sup>28</sup>.

Para Stephen Krasner, uma vez que assumamos este cenário de “hipocrisia soberana”, no qual o conceito de soberania westphaliana, ainda que frágil, persiste como referencial ou convenção para os Estados (para os mais Estados mais fracos, uma garantia mínima de respeito à sua integridade e para os mais fortes, controle sobre sua esfera doméstica), diversos entre si, formularem suas ações em termos políticos, estaremos mais próximos de obter maior estabilidade do que aderindo irrefletidamente a uma construção teórica que não corresponde a realidade dos fatos. O autor, portanto, reconhece que o uso do referencial westphaliano ainda pode fazer sentido no estudo das Relações Internacionais.

Seguindo a formulação realista da política internacional, que entende que as unidades internacionais são construídas exclusivamente de acordo o modelo da analogia doméstica, Krasner constata que, na ausência de uma instância de autoridade superior a dos Estados no plano internacional, a soberania westphaliana é útil na medida em que é um referencial, não uma restrição, à ação dos Estados.

Uma vez que o ponto de partida da análise são estruturas dotadas do monopólio do uso legítimo da força no plano interno, Krasner entende outros corpos políticos não-estatais pouco relevantes como atores internacionais (ademais, como a quase totalidade dos autores da tradição Realista). Desta forma, não obstante Krasner descartar a teoria westphaliana por esta não refletir adequadamente o funcionamento do sistema internacional pós-1648, sua crítica pára no plano formal. O conteúdo da inaplicável teoria é reafirmado pelo autor.

Quanto ao debate contemporâneo sobre a soberania e a redefinição da política internacional, para Krasner, este se encontra, de antemão, condenado, na medida em que a soberania sempre teria sido erodida e, não obstante, sobreviveu, exatamente por ser útil aos Estados. Uma vez assumindo, como o autor afirma em

---

<sup>28</sup> KRASNER, Stephen. *Sovereignty: Organized Hypocrisy*. Princeton: Princeton University Press, 1999, p.25

outra de suas obras, que “a soberania é uma hipocrisia organizada<sup>29</sup>”, estaríamos mais capacitados a perseguir maiores níveis de paz e estabilidade num sistema internacional que, a rigor, nunca teria mudado.

Krasner não observa oportunidades para o surgimento de outros atores ou novos princípios ordenadores do sistema internacional, uma vez que desconsidera o papel do chamado “mito de Westphalia” como instrumentos dos Estados na busca por sobrepujar entidades não-estatais e, ainda, reafirmar a supremacia da vontade dos Estados como elemento que dominou os acontecimentos no plano internacional.

## **1.7 – Conclusão**

Apesar das alegações de Stephen Krasner de que os Estados manobram a soberania de acordo com seus interesses e que, assim sendo, nunca abrirão mão desta prerrogativa, nos cabe uma reflexão. Ao longo de toda a sua existência, a estrutura estatal nunca viu um movimento tão consistente que clamasse pela flexibilização da soberania como no período do pós Guerra Fria.

Conforme observa Spruyt, para muitos que viveram a Idade Média, a realidade feudal era sólida e imutável. No entanto, o desenvolvimento de novas relações de trabalho e de novas tecnologias fez com que aquela estrutura sócio-política ruísse, dando margem ao surgimento de sucessoras que disputaram a prevalência, vencida pelo Estado soberano.

O caráter dinâmico do sistema internacional deve ser levado em consideração quando analisamos as possibilidades que já se apresentam e que podem surgir com a continuidade do enfraquecimento do Estado e de sua soberania. Apesar de mesmo durante a Guerra Fria as relações estatais terem utilizado elementos violadores da soberania indicados por Krasner (convenções, contratos, coerção e imposição), é possível indicar que há total diferença na retórica de defesa da soberania na era bipolar e nos dias de hoje.

---

<sup>29</sup> KRASNER, Stephen. *Sovereignty: Organized Hypocrisy*. Princeton: Princeton University Press, 1999.

Não obstante a mudança na estrutura de poder global, outros elementos se fortaleceram concomitantemente. A disposição que o sistema ganhou para concentrar suas atenções na defesa dos Direitos Humanos é algo que não se viu durante a Guerra Fria. É algo que fez com que Estados que condenaram ações de ingerência humanitária nos anos setenta reconsiderassem suas posições<sup>30</sup>.

Não podemos dizer que está declarado o fim da soberania, tampouco que o Estado caminha para o fim. Contudo, é possível indicar que novos mecanismos de organização sócio-política começam a emergir no contexto internacional. Seja por meio de modelos de integração estatal, como a União Européia, seja pela rediscussão dos valores que norteiam a soberania, como feito no relatório *Responsabilidade de Proteger*, fica claro que há uma disposição latente de revisar aspectos que fundamentam a ordem mundial.

A indefinição nas normas sobre intervenção humanitária unilateral mostra que o Estado ainda exerce sua soberania de modo a resguardar sua existência. No entanto, o papel que as populações exercem na cobrança de condutas éticas e morais mais palatáveis é cada vez maior e repercute no Estado. Somando a isto a tecnologia que permite que uma informação atravesse o planeta em segundos. Assim, é mais que plausível reconhecer que se formam movimentos que levam um Estado a pressionar outros Estados a agir na defesa de valores como os Direitos Humanos.

Isto certamente não ocorreria se não tivéssemos o aprofundamento das normas de Direitos Humanos, desenvolvidas exatamente pelo conjunto dos Estados, especialmente por meio de convenções e acordos. Precisamente as ferramentas que Krasner apontou como responsáveis pela violação da soberania ao longo do tempo.

O destino da soberania parece depender cada vez mais do respeito aos Direitos Humanos. Sem ele, o caminho das intervenções estará cada vez mais aberto, por mais que algumas ações tenham sido contestadas nos últimos anos.

---

<sup>30</sup> Ao defender a ação da OTAN no Kosovo, diplomata holandês reconsiderou a posição que seu país tomou em 1971 quando da reprovação da ação indiana contra o Paquistão no âmbito das Nações Unidas, em especial na discussão que levou a aprovação da resolução 2790 (XXVI).

Também da disposição do Estado de contrapor os movimentos sociais que cada vez mais identificam na soberania um elemento limitador nos questionamentos a políticas sociais, ambientais e econômicas.

## **2 – Intervenção Humanitária**

### **2.1 – Introdução**

Existem diversos elementos que se somaram a partir do final da Segunda Guerra Mundial, contribuindo para que se chegasse ao atual regime de defesa dos Direitos Humanos. Para entendermos a lógica das intervenções humanitárias é premente passar ao menos pelos principais aspectos que a contribuíram para sua idealização e consecução. Nós utilizaremos uma vez mais o método teórico-analítico para chegar as conclusões.

Assim sendo, iniciaremos este capítulo a partir da idéia de intervenção. O objetivo é identificar os elementos comuns a todos os tipos de ingerência em assuntos de outros Estados para mais a frente extrair as particularidades das intervenções humanitárias.

Após entendermos as características genéricas das intervenções nós passaremos ao processo de internacionalização dos Direitos Humanos, especialmente pelo aprofundamento de seu marco legal e a participação de grande parte dos Estados que compõem o sistema internacional na adaptação de tais normas.

Para tanto, considerações que vão da adoção da Declaração Universal dos Direitos Humanos, chegando especialmente a Conferência de Viena, explicitando o

papel que o Conselho de Segurança passa a dar aos Direitos Humanos como elementos que influenciam na manutenção da segurança e da estabilidade internacional estarão colocados.

Mais adiante centraremos nossas atenções no conceito de intervenção humanitária, seus aspectos legais e morais e nos exemplos existentes antes mesmo da consolidação das normas de Direitos Humanos. Para entender como nos anos setenta uma ação intervencionista de cunho humanitário era rechaçado pela Comunidade Internacional e porque hoje a situação é bastante distante, nos valem de uma série de contribuições utilizadas anteriormente, desde a própria internacionalização dos Direitos Humanos, como o enfraquecimento do Estado e o questionamento de sua soberania.

Concluimos o capítulo exatamente com o outro lado da questão. A proliferação de ações tomadas à revelia do sistema de segurança internacional, mais especificamente o Conselho de Segurança, e sem a concordância de grande parte da opinião pública mundial, trouxe para a idéia de intervenção humanitária uma série de críticas, inclusive de defensores desta prática, como o ex-Secretário-Geral da ONU, Kofi Annan. É a partir desta enxurrada de questionamentos que vamos caminhar para uma conclusão que nos encaminhará para a *Responsabilidade de Proteger*.

## **2.2 – Do todo à parte: definindo intervenção**

Para começarmos a falar em intervenção humanitária, nós vamos partir da idéia de intervenção pura e simples, sem levar em consideração seu mérito, motivações ou denominações. Hedley Bull fez o mesmo exercício na introdução do seu livro “*Intervention in World Politics*”, partindo da idéia jurídica de intervenção, que a vê como:

*“uma interferência ditatorial ou coercitiva, executada por um ou vários atores externos, a esfera de jurisdição de um Estado*

*soberano ou, numa visão mais ampla, de uma comunidade política independente.*<sup>31</sup>

O conceito apresentado por Bull se adequa perfeitamente a idéia deste trabalho por termos como objeto de análise exatamente as ações feitas à revelia da parte que sofrerá a intervenção. Ao mesmo tempo em que se trata de uma visão bastante abrangente de intervenção, a definição estabelece um recorte importante ao falar no caráter ditatorial ou coercitivo da ingerência, ou seja, na tomada de decisão exclusiva do ator externo e com propósito de reprimir algum tipo de conduta.

Muitos autores, ao se referirem a prática de intervenção, também incluem ações acordadas entre interventor e alvo da intervenção. Apesar de considerarmos que há relevância neste tipo de ato, temos que são intervenções não pactuadas que se colocaram na agenda internacional por confrontarem o princípio de não-intervenção. Por isso somente estas serão analisadas nesta dissertação.

De acordo com Hedley Bull, existem outros elementos que caracterizam as intervenções. O primeiro deles é com relação ao uso, ou não, da força. Para o autor, não somente operações militares constituem mecanismos para intervir em determinado Estado. Em seu texto, ele se refere às ações de cunho econômico tais como embargos, mas a própria Carta das Nações Unidas menciona em outros tipos de sanções, como a suspensão das relações diplomáticas, por exemplo.

As intervenções também podem se dar de forma direta ou indireta. Nesse caso, a diferença fundamental está no elemento que precede a intervenção. Uma ação de ingerência indireta é aquela que se vale de outro ator para se consolidar. Um exemplo que nos dá a dimensão das duas possibilidades é o caso da invasão soviética no Afeganistão em 1979. Moscou interveio diretamente ao trocar o presidente afegão e, por meio de uma requisição deste, fez valer um tratado de cooperação para que suas tropas chegassem a Cabul e garantissem o novo governo.

---

<sup>31</sup> apud BULL (1986), p. 3.

O autor também cita que esta prática pode ser feita de modo secreto ou não. Alguns exemplos de intervenções secretas são célebres, como a relação entre o governo Reagan e os Contras da Nicarágua e a venda de armamento ao governo de Khomeini durante a Guerra Irã-Iraque<sup>32</sup>. Já ações como os ataques da OTAN à Sérvia caracterizam exatamente o oposto.

Ao classificar as ações de ingerência quanto ao elemento interventor, Hedley Bull indica que não somente Estados são passíveis de praticar tais atos diretamente. O autor identifica elementos como organizações internacionais (como a OTAN no conflito balcânico ou mesmo as Nações Unidas na primeira Guerra do Iraque), partidos políticos e corporações multinacionais e transnacionais como atores com capacidade de interferir na capacidade de decisão de Estados.

Por fim, em sua primeira linha de classificação, Bull apresenta os diferentes alvos que podem ser escolhidos pelos interventores quando de sua iniciativa, separando-os em quatro pontos. Ele pontua que a coerção pode se dar em relação ao território, com anexações, por exemplo, e também à população civil como outro foco. Os dois outros pontos são exatamente a capacidade de conduzir os assuntos de interesse interno e as condições de tratar suas relações exteriores.

Apesar de serem vistas geralmente como ações ilegais e imorais, exatamente por se contraporem a essência da soberania, as intervenções são fatores onipresentes nas Relações Internacionais contemporâneas<sup>33</sup>. Para Bull talvez sejam inerentes a elas, na medida em que dificilmente existe um estudioso do tema, mesmo aquele que se inclua entre os mais moralistas, que nunca considerou ao menos uma intervenção como necessária, ou seja, as mais diversas correntes de pensamento reconhecem que há exceções na norma de não-intervenção.

Hedley Bull é enfático ao afirmar que a equidade em que se baseia a soberania é algo questionável. Ele cita como exemplo atual e vigente a grande diferença nos níveis de poder dos membros permanentes e não-permanentes dentro do Conselho de Segurança das Nações Unidas e também remonta aos Estados

<sup>32</sup> MARSHALL, Jonathan et al. *The Iran-Contra Connection: Secret Teams and Covert Operations in Reagan Era*, Cambridge: South End Press, 1987.

<sup>33</sup> BULL, Hedley (1986). op. cit, p.3

européus nos séculos XVIII e XIX e a primazia de uns sobre outros apesar das tentativas de amenizar estas diferenças como o Congresso de Viena de 1815<sup>34</sup>.

Apesar da visão de um dos principais ícones da Escola Inglesa<sup>35</sup>, foi exatamente a idéia de igualdade entre os Estados a responsável por conferir ao sistema um nível de estabilidade muito maior, especialmente a partir do final da Segunda Guerra, quando estes valores passaram a estar expressos na Carta das Nações Unidas. Mas Bull não está errado quando fala sobre a profusão de intervenções feitas ao longo da História. Tampouco quando afirma que quanto mais normas legais são elaboradas condenando a prática de intervenção, mais intervenções ocorrem.

### **2.3 – A internacionalização dos Direitos Humanos**

A primeira fase do processo de internacionalização dos Direitos Humanos teve início em Paris, no ano de 1948, com a aprovação da Declaração da Universal dos Direitos Humanos, ainda que se a concordância de todos os 56 Estados votantes. Este documento foi o ponto de partida para a generalização da proteção internacional.

As décadas 50 e 60 foram fundamentais para a posterior e gradual superação da noção absoluta de soberania nacional, no que se trata da questão dos Direitos Humanos. A partir da adoção da Declaração Universal, e da anterior Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem, inicia-se a fase de constituição, no plano internacional, de um amplo sistema de proteção. Um sistema global encabeçado pela ONU e pelos sistemas regionais, em especial o Sistema Europeu de Direitos Humanos e o Sistema Interamericano. Inicia-se a fase legislativa de elaboração dos instrumentos internacionais. Os conflitos ideológicos decorrentes das contradições da Guerra Fria e do processo de descolonização caracterizaram

---

<sup>34</sup> O Congresso de Viena foi uma conferência da qual tomaram parte das principais potências européias. Seu objetivo era redesenhar o mapa político do continente após a derrota da França napoleônica, bem como restaurar os respectivos tronos às famílias reais derrotadas pelas tropas de Napoleão.

<sup>35</sup> BELLAMY, Alex. Introduction: International Society and the English School. p.9

esse período, levando a uma separação entre direitos civis e políticos e direitos econômicos, sociais e culturais.

A internacionalização da proteção dos Direitos Humanos resultou em inúmeros tratados internacionais e instrumentos de proteção como a Convenção Europeia de Direitos Humanos, de 1950; a Convenção Americana de Direitos Humanos, de 1969; os Pactos de Direitos Civis e Políticos, e de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, no âmbito da ONU, ambos de 1966; Tratados de prevenção da discriminação, de proteção aos refugiados, de prevenção e punição da tortura, de proteção aos direitos dos trabalhadores, direitos das crianças, das mulheres, dos deficientes, dos idosos, entre outros.

### **2.3.1 – O caráter indivisível e universal dos Direitos Humanos**

A segunda fase se inicia duas décadas depois da aprovação da Declaração Universal, com a realização da I Conferência Internacional dos Direitos Humanos, no ano de 1968, na cidade de Teerã. Tratava-se de uma conjuntura ainda marcada pela bipolarização da guerra-fria, perpassando outros conflitos como as contradições Norte-Sul, e num contexto em que os regimes ditatoriais eram predominantes em diversas partes do mundo, inclusive no Brasil.

O objetivo da Conferência de Teerã foi, assim, a reavaliação sobre o tema dos Direitos Humanos e a sua internacionalização, resultando no fortalecimento da noção de universalidade dos Direitos Humanos, considerando-os indivisíveis. Assim, a indivisibilidade dos direitos e a sua universalidade passam a ser características que fundamentam ações globais na busca de soluções para problemas globais. Os problemas resultantes da miséria, da fome, o *apartheid*, a ameaça de extermínio de diversos grupos humanos, problemas enfrentados por diferentes países do mundo, foram importantes para construir esta nova visão global e universalizante dos Direitos Humanos.

Superada a visão segmentada dos Direitos Humanos, que separava de forma absoluta os direitos econômicos, sociais e culturais dos direitos civis e políticos,

passa a vigorar a noção de indivisibilidade e articulação integrada entre os diferentes tipos humanos.

### **2.3.2 – A Conferência de Viena: Direitos Humanos, democracia e desenvolvimento.**

A terceira fase tem início com a realização da II Conferência Internacional de Direitos Humanos, em Viena, no ano de 1993. Nesse momento já existia uma quantidade significativa de instrumentos internacionais de proteção, tanto em âmbito global quanto regionalmente. Trata-se de uma ampla produção normativa, reconhecida internacionalmente, e que se integra no campo que é denominado de Direito Internacional dos Direitos Humanos. O objetivo da Conferência era a aprimorar estes inúmeros instrumentos internacionais de proteção tornando-os mais eficazes e dando-lhes uma aplicação prática.

A Conferência de Viena contou com a presença de representações oficiais de 171 países, além da participação estimada de mais de duas mil organizações não-governamentais, das quais mais de 800 obtiveram o *status* de observadoras na conferência oficial. Ao longo dos 15 dias de trabalho cerca de dez mil pessoas estiveram reunidas visando a discussão de temas relacionados aos Direitos Humanos em atividades das mais diferentes naturezas como debates, palestras, reuniões paralelas das instituições nacionais, reuniões por grupos regionais, atividades culturais, articulações de ONGs com membros das representações governamentais, bem como toda a programação oficial<sup>36</sup>.

O contexto em que se realizou a Conferência de Viena foi completamente diverso daquele que proclamou o documento da I Conferência de Teerã. Em 1968, ainda não operavam os mecanismos e órgãos internacionais de supervisão e proteção dos direitos humanos, o que só começou a ocorrer a partir dos anos setenta com a entrada em vigor dos diferentes tratados e convenções internacionais. O panorama internacional alterou-se profundamente com o fim da Guerra Fria e o aprofundamento da ordem econômica neoliberal.

---

<sup>36</sup> LINDGREN ALVES, José Augusto. *Relações Internacionais e Temas Sociais: a década das Conferências*. Brasília: IBRI, 2001. p. 158.

Em diversas outras perspectivas a II Conferência trazia um aspecto diferente quando comparado à primeira, seja por conta da expansão da democracia na maior parte dos países da América Latina, seja pela revolução tecnológica que ampliava a interação entre os acontecimentos nos mais diversos pontos do planeta. Também indicava um novo panorama o aumento significativo da miséria, da fome e da exclusão social, inclusive nos países ditos desenvolvidos, além do ressurgimento de práticas racistas e xenófobas principalmente a partir da intensificação da migração para as regiões mais ricas do planeta.

Por fim, o aprofundamento de fundamentalismos religiosos, os conflitos internos em diversas sociedades e o advento de movimentos nacionalistas e separatistas, como no caso da Bósnia Herzegovina e do Kosovo, bem como o esfacelamento de determinadas sociedades e estruturas estatais, como nos casos da Somália e Ruanda marcam a transição para o século XXI. O cenário de crise se amplia no início do novo milênio, principalmente com o isolacionismo crescente na política externa americana, em conjunto com a incapacidade do Conselho de Segurança em lidar com as ameaças a estabilidade do sistema internacional.

A conjuntura do início da década de 90, com a queda do muro de Berlim, o fim da Guerra Fria, o advento da hegemonia neoliberal, com a expansão das violações de direitos em todas as partes do mundo, se fez refletir na Declaração e no Programa de Ação da Conferência de Viena. De acordo com Cançado Trindade<sup>37</sup>, o documento de Teerã representa à fase legislativa, enquanto proclamação de Viena tenciona dar efetividade aos vários instrumentos internacionais, significando o início de uma nova fase, que vai focar na implementação do repertório legal.

A mobilização conseguida com a Conferência de Viena contribuiu, sem sombra de dúvida, para aprofundar os temas internacionais que interessam a toda humanidade. É a partir da elaboração da Declaração e do Programa de Ação de Viena, que passamos a ter documentos que vão servir de referência para a ação efetiva seja no plano nacional, seja no âmbito global.

---

<sup>37</sup> CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. Memória da Conferência Mundial de Direitos Humanos. In *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, nº 80, Universidade Federal de Minas Gerais, 1995. p. 106

Apesar da aprovação consensual do documento final por parte dos Estados participantes, os trabalhos foram marcados por posições bastante divergentes. Na verdade, o documento final produzido pela Conferência de Viena tentou conciliar duas posições conflitantes. De um lado os países considerados desenvolvidos (basicamente os Estados Unidos, os países da União Européia e o Japão) defendendo o caráter universal dos Direitos Humanos e a sua prevalência sobre o princípio da soberania nacional, chamados de universalistas. De outro os países ditos em desenvolvimento (especialmente a China, os países árabes e alguns latino-americanos), para os quais os Direitos Humanos deveriam ter uma abrangência relativa na medida em que tanto os direitos civis e quanto os políticos representariam uma expressão da cultura ocidental, chamados de relativistas. Esta relativização se daria de acordo com os diversos estágios de desenvolvimento econômico que diferenciam os Estados, bem como suas idiossincrasias representadas pelas tradições culturais.

Dessa maneira, a confecção do documento final apresentou certa dificuldade para compor duas posições díspares, uma de cunho universalista e outra de visão relativista. Tanto os defensores de uma quanto da outra concepção, apresentaram argumentos convincentes. Os universalistas acusaram diversos Estados de se utilizarem de tradições culturais, da soberania nacional, ou mesmo da falta de desenvolvimento tecnológico para respaldar a existência de regimes ditatoriais e de práticas que violam os Direitos Humanos, tais como o genocídio de minorias étnicas, as perseguições religiosas, as torturas físicas e morais, a repressão sistemática contra opositores políticos e a eliminação ou supressão de direitos civis e políticos.

Por outro lado, os relativistas afirmaram que a posição universalista corresponde a imposição de valores ocidentais, com o objetivo de encobrir políticas intervencionistas e hegemônicas dos Estados ocidentais. Para tanto, eles revestiriam estas políticas com a pretensa legitimidade de “proteção dos Direitos Humanos”, dando margem ao uso da alegação de intervenção humanitária como mecanismo de controle de países que contrariem seus interesses.

De fato, poucos anos após a Conferência essa lógica de utilização de uma retórica humanitária para conseguir legitimidade na ordem internacional já estava presente. A intervenção da OTAN nos Bálcãs, sem a anuência do Conselho de Segurança das Nações Unidas, nos Bálcãs, com os inúmeros bombardeios contra a Iugoslávia, sob a justificativa de proteger a população albanesa do Kosovo das perseguições sofridas pelos sérvios, constitui em exemplo claro de tal prática.

Os relativistas também argumentaram que os Estados universalistas não combatem de forma efetiva a proliferação de movimentos racistas e xenófobos, além de não destinarem investimentos para os países ditos em desenvolvimento, transformando-os apenas em áreas de especulação financeira, além de utilizar o pretexto do combate ao tráfico de drogas para intervir nos países ditos em desenvolvimento, principalmente na América Latina, especialmente na região andina e na região amazônica.

O documento final da Conferência de Viena buscou um consenso possível concluindo com a defesa dos seguintes princípios:

- i) o caráter universal dos Direitos Humanos;
- ii) a indivisibilidade e interação entre todos os Direitos Humanos;
- iii) o desenvolvimento como requisito para a democracia<sup>38</sup>;
- iv) o papel de controle e fiscalização que as ONGs devem exercer.

Alguns temas polêmicos foram enfrentados. Além da própria afirmação da universalidade dos Direitos Humanos, como observado, a redação do artigo 1º não admite dúvidas sobre a natureza dos Direitos Humanos. Ao mesmo tempo, o artigo 5º pontua que as particularidades culturais, históricas e religiosas devem ser consideradas, sem que os Estados tenham a possibilidade de se absterem do seu dever de promover o respeito a todos os Direitos Humanos, independente das singularidades socioculturais de cada sociedade e de seu nível de desenvolvimento.

---

<sup>38</sup> O artigo 8º da Declaração de Viena aponta o princípio que orienta todo documento, estabelecendo a interdependência entre democracia, desenvolvimento e o respeito aos Direitos Humanos.

Um elemento importante nas discussões e que reforça o papel dos Direitos Humanos na agenda de segurança internacional do pós Guerra Fria foi uma proposta apresentada pela Anistia Internacional, ainda nas conferências preparatórias, que recebeu o apoio dos países universalistas. A idéia era a criação de um Alto Comissariado, no âmbito das Nações Unidas, para os Direitos Humanos. Este organismo teria o poder de propor ao Conselho de Segurança da ONU a intervenção nos países que desrespeitassem de forma sistemática os Direitos Humanos.

A proposta, contudo, não foi aceita. A alegação para seu rechaço era a de que as decisões do Conselho de Segurança expressam quase que exclusivamente a vontade dos cinco membros permanentes com direito a voto especial. Assim, estes Estados teriam um poder desproporcional na interpretação do que são Direitos Humanos, de quais violações mereceriam uma ação mais enfática e quais não seriam consideradas nesses termos, de como seriam definidos os países violadores, entre outros aspectos. A redação final da Declaração encaminhou para a Assembléia Geral das Nações Unidas a competência de examinar o estabelecimento de um Alto Comissariado de Direitos Humanos, o que aconteceu em sua sessão posterior.

O documento final da Conferência também ressalta a importância do papel das ONGs na garantia dos Direitos Humanos em todo o planeta. As organizações não-governamentais não tiveram participação direta nos procedimentos de negociação que encaminharam à redação final da Declaração de Viena. Contudo, ao estabelecerem uma relação permanente com as delegações oficiais dos diferentes governos, o que se constituiu num dos fatos marcantes do evento, fizeram com que suas posições repercutissem no texto final, lembrando a atuação das ONGs de cunho ambiental na Conferência do Rio, no ano anterior.

A Conferência de Viena chamou os Estados a ratificar os tratados internacionais de Direitos Humanos, e a estabelecer medidas internas para a implementação daqueles instrumentos através da elaboração de programas nacionais de proteção dos Direitos Humanos. Desta forma, a partir da criação de uma infra-estrutura nacional e a consolidação de instituições sociais e democráticas

estão colocadas as bases para a efetiva promoção dos Direitos Humanos através do desenvolvimento baseado em princípios de solidariedade, cooperação e igualdade.

O legado da Conferência de Viena assegurou a incorporação da dimensão dos Direitos Humanos em todas as iniciativas, atividades e programas dos organismos das Nações Unidas, e a noção de integração entre todos os Direitos Humanos, a democracia e o desenvolvimento, onde o ser humano é colocado como sujeito. A legitimidade que passa a existir, a partir das discussões ocorridas em Viena, é mais um ponto positivo para o prolongado processo de construção de novos paradigmas a partir do fortalecimento de uma cultura universal de reconhecimento e respeito, reconhecendo que os Direitos Humanos se inserem em todas as áreas da atividade humana.

#### **2.4 – Intervenção humanitária: conceito, legitimidade e legalidade.**

De um caráter mais amplo listado anteriormente em associação com o processo que levou à difusão dos Direitos Humanos, transferindo sua responsabilidade do âmbito interno para o cenário internacional, partiremos, para delimitar nosso objeto deste capítulo, centrando nossas atenções em apenas um tipo de intervenção: a humanitária.

Não são poucas as definições encontradas na literatura para este mecanismo de ingerência, mas nós consideramos o conceito elaborado por J. L. Holzgrefe<sup>39</sup> como o mais adequado para analisar as práticas que conduziram o ex Secretário-Geral da ONU, Kofi Annan, a clamar por um entendimento quando a esse recurso.

A escolha deu-se por ser este o conceito que melhor abarca duas expressões que são vitais para deste trabalho: Direitos Humanos e “sem a permissão do Estado”. Ambos estão bastante explícitos na definição, mostrando com ênfase os dois elementos primordiais para a existência de intervenções humanitárias.

---

<sup>39</sup> HOLZGREFE, J. L. “The Humanitarian Intervention Debate”, in *Humanitarian Intervention: Ethical, Legal and Political Dilemmas*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003, p. 18

Contudo, é preciso que diferenciemos intervenção de ajuda humanitária e para isso devemos considerar que a ajuda humanitária visa aliviar o sofrimento momentâneo de determinada população sem menção a ameaças ou ao uso da força e, normalmente, em comum acordo com o Estado que receberá o referido suporte e com as partes beligerantes.

Já a intervenção humanitária como é definida por Holzgrefe e Allen Buchanan como:

*“the threat or the use of force across state borders by a state (or a group of states) aimed at preventing or ending widespread and grave violations of the fundamental human rights of individuals other than its own citizens, without the permission of the state within whose territory force is applied”<sup>40</sup>.*

Apesar de representar um elemento importante, não há neste estudo considerações sobre ameaças em termos humanitários. Nosso foco é objetivo em termos das ações de cunho militar tomadas por Estados contra outros em nome da garantia do respeito aos Direitos Humanos uma vez que estes conflagram de maneira explícita a violação ao princípio da soberania.

Existem alguns aspectos que precisam ser analisados como elementos que vão conferir ou não as condições necessárias para a legitimação da prática de intervenção humanitária. As dúvidas de teor político concernentes ao exercício da ingerência como elemento de coerção mediante a violações de Direitos Humanos tem origem em outros dois aspectos: legal e moral. Em ambos existem correntes que advogam o uso da intervenção e outros que a consideram inadmissível. Nós passaremos por ambos para então indicarmos por qual opção teórica seguiremos.

A busca por legitimidade é um elemento fundamental quando falamos em ações de Estados no sistema internacional. No caso das intervenções não é diferente, há sempre a disposição de apresentar alguma justificativa que legitime determinado ato. Para Wheeler, isso se dá não apenas para satisfazer as consciências (dos que se encontram a frente do Estado e dos seus próprios cidadãos), mas para fortalecer ainda mais a posição tomada.

---

<sup>40</sup> idem

Para o autor a legitimidade é um elemento tão importante, com tamanha influência na tomada de decisão, que se não houver uma razão plausível que seja capaz de legitimar determinada ação, o Estado ficará constrangido em praticá-la, muitas vezes reconsiderando sua posição. Este é um aspecto moral de grande relevância, mas que acaba suscitando outro, que é exatamente sobre quem confere legitimidade a ação do Estado.

Para vários autores a entidade estatal vai buscar nos seus pares este respaldo, seja por meio das instituições internacionais, seja por meio das relações diplomáticas diretas. No entanto, outra corrente já entende que é de dentro do próprio Estado que emana a capacidade de legitimação, por meio da vontade popular. Por fim, há os que entendem uma sem a outra acaba se perdendo, sendo necessários tanto o lado interno quanto o externo em termos de legitimação<sup>41</sup>.

Em termos legais, a intervenção também é um elemento polêmico e divide as posições entre os que adotam a “visão classicista” e os defensores do “realismo legal”. Para os primeiros a Carta das Nações Unidas é bastante clara quando restringe ao Conselho de Segurança a capacidade de deliberar sobre ações militares. Os classicistas também consideram que se um Estado pratica ações que vilipendiam os Direitos Humanos de seus nacionais, é possível que os demais Estados se posicionem de forma contrária, por meio da reconsideração de políticas comerciais, diplomáticas, entre outras, mas sem ferir a autoridade de quem possui prerrogativas estabelecidas nas normas internacionais.

Para os realistas legais, o sistema de segurança coletiva mostrou-se inoperante a partir da incapacidade dos membros permanentes do Conselho de Segurança chegar ao consenso em diversos assuntos. Com isto, a força da Carta se perde e os Estados, à revelia das Nações Unidas, podem assumir a busca por soluções para os desrespeitos latentes aos Direitos Humanos.

O fato é que a estrutura legal que rege os Direitos Humanos não estabelece elementos coercitivos para situações que configurem seu descumprimento. Foi a

---

<sup>41</sup> HOLZGREFE, J. L (2003). op. cit., p. 29

partir das ações unilaterais e das decisões do Conselho de Segurança que as tais questões passaram a conhecer este tipo de repressão mais enfática, especialmente após o final da Guerra Fria. O dilema entre ordem e justiça se aprofunda.

De acordo com Hedley Bull, a razão para não se estabelecer um direito de intervenção humanitária está no fato de os Estados não desejarem colocar em risco as normas de não-intervenção e, conseqüentemente, a sua soberania. Ao mesmo tempo, apesar dos avanços na proteção dos Direitos Humanos, muitas são as diferenças em sua interpretação pelos diversos componentes do sistema internacional<sup>42</sup>.

Para vários autores, uma norma que autorizasse intervenções humanitárias unilaterais poderia ser utilizada pelos Estados mais poderosos como justificativa para uma ação militar contra um governo hostil. De fato esta preocupação é compartilhada por diversos Estados que, sempre que esse tema retorna a pauta em qualquer fórum internacional, bloqueiam tal possibilidade, sempre se respaldando no princípio da soberania.

Wheeler coloca que a ausência de uma norma que regule tal prática acaba dando aos Estados a possibilidade de agir de acordo com seus próprios valores éticos e morais, especialmente quando o Conselho de Segurança se mostra incapaz de atuar. De fato, tivemos uma experiência nestes termos quando a OTAN iniciou os ataques a ex-Iugoslávia em 1999.

O outro dilema que se coloca é o da seletividade das ingerências de caráter humanitário. Huntington é bastante enfático ao indicar que é moralmente injustificável e politicamente indefensável que os integrantes das forças armadas americanas sejam mortos para evitar que cidadãos somalis se matem<sup>43</sup>. No entanto, outras ações militares estadunidenses com alegação humanitária se deram sem que clamores pelas vidas dos soldados fossem feitos.

---

<sup>42</sup> BULL, Hedley (1986). op. cit., p.193.

<sup>43</sup> apud WHEELER (1999), p. 31.

Esses contrastes se remetem a questões como legalidade, moralidade, entre outros. Não são recentes, mas, tal como o sistema internacional, foram sofrendo alterações, especialmente quando comparamos a realidade atual com a de trinta anos atrás. A única questão que não sofreu alteração foi a disposição dos Estados em buscar legitimidade para suas ações.

Todas as intervenções, humanitárias ou não, levam o interventor a apresentar elementos capazes de justificar tal ação e garantir o respaldo dos demais Estados. Decerto nem sempre se logra êxito nesta ação, como veremos mais à frente quando falarmos das intervenções durante a Guerra Fria.

De toda forma, isso contraria uma lógica realista segundo a qual as normas não teriam conseqüências sérias para o comportamento dos Estados. Pelo contrário, como indicam correntes como os construtivistas e mesmo pensadores da Escola Inglesa, as normas constroem os Estados e em diversos casos determinam seu comportamento. De fato o que mudou na passagem da Guerra Fria para os dias de hoje foi a regra que passou a ter prevalência. Não que a soberania tenha sido ignorada definitivamente, mas a busca pelo respeito aos Direitos Humanos fez com que muitos advogassem a flexibilização da soberania para obter tal garantia.

## **2.5 – As intervenções humanitárias durante a Guerra Fria**

Os primeiros anos que seguiram à Conferência de Teerã marcaram a ocorrência de intervenções que, contestadas na época, hoje também constituem importante marco na discussão deste tema. Por conta disso, Nicholas Wheller dividiu as intervenções humanitárias em duas fases: durante e após a Guerra Fria. Efetivamente nos parece a forma mais adequada de analisar este fenômeno, exatamente por notarmos como foram diferentes as formas de reação nestes dois períodos. Nossa necessidade também é a de entender quais elementos fizeram com que tais diferenças existissem.

Como elemento importante a ser considerado, as três intervenções executadas durante a Guerra Fria foram feitas à margem do sistema de segurança

coletiva, ou seja, sem a anuência do Conselho de Segurança ou mesmo de organizações regionais. A primeira ocorrência se deu com a intervenção da Índia no então Paquistão oriental, hoje Bangladesh, ocorrida em 1971. Os indianos intervieram de modo a extirpar violações dos Direitos Humanos do povo bengali e garantir a posterior a independência do então Paquistão Oriental, hoje Bangladesh.

Tão logo se iniciou a intervenção, o governo paquistanês encaminhou a situação ao Conselho de Segurança, que entendeu a ação indiana como uma violação flagrante da Carta e demandou o cessar-fogo imediato e a retirada das tropas invasoras<sup>44</sup>. Para evitar retaliações, o governo indiano alegou que fora atacado anteriormente pelo exército do Paquistão e apenas exercera seu direito assegurado pelo Artigo 51 da Carta<sup>45</sup>.

A não utilização, para fins de justificativa perante a comunidade internacional, da violação dos Direitos Humanos dos bengalis mostra que durante este período, apesar do crescente número de acordos nesta área, a soberania estava acima de quaisquer outras alegações. A confirmação de tal postura viria em 1979, quando outras intervenções foram feitas partindo do mesmo princípio utilizado pela Índia e terminando com justificativas igualmente colocadas.

É possível dizer que o ano de 1979 foi um dos mais complexos no período da Guerra Fria. Enquanto os Estados Unidos se viam às voltas com a Revolução Iraniana e a crise da embaixada em Teerã, a União Soviética exercia toda sua influência para evitar uma crise no Afeganistão, fato que culminou com uma ação militar solicitada pelo recém empossado presidente Babrak Karmal.

Nesse mesmo período o mundo vivenciou uma série de intervenções com vistas a eliminar práticas de abusos recorrentes de Direitos Humanos na Ásia e na África. Os casos menos citados são os das intervenções da França na República Centro-Africana, que culminou com a queda do Imperador Bokassa e da Espanha na Guiné Equatorial, também derrubando o ditador Macias Nguema. O histórico de

---

<sup>44</sup> Ver Resolução 307 de 21 de dezembro de 1971.

<sup>45</sup> WHEELER, Nicholas. *Saving Strangers*, Oxford: Oxford University Press, 2002, p. 55.

desrespeito aos Direitos Humanos deu base à iniciativa mais não foi utilizado quando os interventores tentaram justificar seus atos.

Em ambos os casos a alegação foi a de que os governantes já haviam sido retirados do poder quando as tropas dos dois países adentraram os territórios de ambos os países africanos. A discussão de ambas as ações não chegou ao Conselho de Segurança, mas diversos países se manifestaram contra a postura das ex-potências coloniais.

Os outros dois casos de intervenção que chamaram a atenção da comunidade internacional foram a derrubada do regime de Pol Pot no Camboja pelo exército do Vietnã<sup>46</sup> e a ação militar da Tanzânia, que deu fim ao governo de Idi Amim Dada em Uganda<sup>47</sup>. No caso africano, a discussão ficou restrita ao âmbito da União Africana, que não legitimou a ação humanitária, levando o governo da Tanzânia a alegar ataque prévio por parte de Amim e a queda do regime ditatorial ugandense antes que o exército estrangeiro entrasse em Campala.

No caso do Vietnã, muitas das atenções planetárias ainda estavam voltadas para aquele país após a surpreendente vitória na guerra contra os Estados Unidos. No entanto, nem mesmo o reconhecimento de que o Camboja, sob regime do Khmer Vermelho, representou um dos maiores violadores dos Direitos Humanos foi suficiente para que o governo vietnamita se livrasse das acusações de desrespeito a Carta das Nações Unidas, especialmente na Assembléia Geral. O Conselho de Segurança, ainda bloqueado pela disputa ideológica da Guerra Fria, não emitiu qualquer resolução, mas os Estados Unidos se manifestaram contrariamente, contando com o apoio maciço dos países menos desenvolvidos.

Apesar de comprovadas as violações de Direitos Humanos cometidas em todos os casos, nenhum dos interventores reforçou o caráter humanitário da ação quando criticado no plano internacional. Este é o grande diferencial se compararmos com as intervenções ocorridas no pós Guerra Fria, quando o aspecto humanitário passou a prevalecer sobre a idéia da não-intervenção em assuntos internos.

---

<sup>46</sup> WHEELER, Nicholas. op. cit., p. 79

<sup>47</sup> WHEELER, Nicholas. op. cit., p. 111

## 2.6 – As intervenções humanitárias no pós Guerra Fria

Se durante a Guerra Fria a prevalência da soberania foi responsável por limitar drasticamente a utilização das intervenções humanitárias e até mesmo frear a intenção dos Estados de se utilizarem desta alegação para tentar legitimar suas ações, especialmente quando da busca da anuência das Nações Unidas, a realidade que emerge com a Nova Ordem Mundial e com a uni-multipolaridade é outra.

Boutros Boutros Ghali, o Secretário-Geral das Nações Unidas nesta fase final de transição na política internacional prega a correlação entre segurança internacional e os Direitos Humanos como elemento garantidor da estabilidade no âmbito planetário. Para Ghali:

*“(...) por sua natureza, os Direitos Humanos invalidam a distinção tradicional entre ordem interna e ordem internacional e criam uma permeabilidade jurídica nova. Não há que considera-los, pois, desde o ângulo da soberania absoluta bem desde o ângulo da ingerência política (...) o Estado deveria ser o melhor gerente dos Direitos Humanos (...). Porém, quando os Estados se revelam indignos desta missão, quando infringem os princípios fundamentais da Carta (...) deve pleitear-se a questão da ação internacional (...). Pergunto – nos perguntamos – se o Estado que empunha a idéia de soberania, fazendo abertamente dela um uso que a consciência universal e o Direito reprovam, tem direito a esperar o respeito absoluto da Comunidade Internacional?”<sup>48</sup>*

Apesar de tamanha contundência, a nova fase vivida no plano internacional significou um novo problema, especialmente nas crises ocorridas em regiões que foram área de influência soviética ao longo da Guerra Fria. O Conselho de Segurança, operante em questões como a invasão iraquiana no Kuwait, se viu bloqueado, por exemplo, quando as situações se referiam aos Bálcãs.

---

<sup>48</sup> apud RODRIGUES (2000), p. 112.

Ao mesmo tempo, o desinteresse da comunidade internacional, em especial dos membros permanentes do Conselho de Segurança, mormente com relação aos problemas na África, fez com que situações que já possuíam um grau elevado de complexidade se agravassem a níveis inimagináveis até então, consumando genocídios e outros desastres humanitários.

A primeira referência humanitária no pós Guerra Fria se refere a seqüência da Operação Tempestade no Deserto, aprovada pelas Nações Unidas no final de 1990, iniciada no ano seguinte e liderada pelos Estados Unidos, tinha como objetivo principal retirar as tropas iraquianas do território do Kuwait. Os flagelos sofridos pela população curda no norte do Iraque fizeram os membros permanentes interpretarem uma resolução do Conselho de Segurança de modo a estabelecer zonas de segurança, para o envio de auxílio humanitário a estas populações, no que ficou conhecido como Operação Provide Comfort<sup>49</sup>.

O destaque dado à interpretação da resolução é importante na medida em não há nenhuma referência em documentos do Conselho à criação dessas áreas denominadas corredores humanitários, utilizadas para garantir aos curdos o acesso às provisões. Mesmo os representantes chineses e russos não se manifestaram com relação a questão, comprovando que sua efetividade na defesa dos princípios de soberania e não-intervenção somente se aplicariam ao desenrolar da fragmentação iugoslava.

Este primeiro caso retrata um dos poucos consensos que as ações humanitárias obtiveram nos últimos tempos. A partir de então, nós passamos ao caso somali, um Estado que se viu dividido entre centenas de clãs que lutavam pelo poder, levando o país a uma guerra civil. Tal situação fragilizou ainda mais uma população que já convivia com uma realidade de fome e miséria, fazendo com que boa parte dos somalis se refugiasse em outros Estados, o que levou os países vizinhos a pedir a intervenção do Conselho de Segurança.

---

<sup>49</sup> RODRIGUES, Simone. *Segurança Internacional e Direitos Humanos*, Rio de Janeiro: Renovar, 2000, p. 121.

Apesar do estabelecimento de uma missão de paz<sup>50</sup> para estabilizar a situação, as contribuições de todos os membros das Nações Unidas foram insuficientes para que a missão pudesse operar conforme planejado. No decorrer dos trabalhos, diante de muitas dificuldades enfrentadas pelos operadores das Nações Unidas, os Estados Unidos se ofereceram para colaborar com a entrega da ajuda humanitária.

Atendendo a uma requisição do governo norte-americano, as Nações Unidas estabeleceram uma nova missão de paz, desta vez com autorização para utilizar a força com o objetivo de cumprir seu mandato. Apesar disso, os constantes ataques sofridos pelos integrantes da missão, bem como as críticas internas com relação à participação de determinados países nas forças de paz, fizeram com que o governo americano se retirasse, juntamente com França e Bélgica. Assim, a missão viu seu trabalho se enfraquecer cada vez mais até que o Conselho de Segurança não mais renovou seu mandato e deixou a situação na Somália sem solução, suscitando críticas a falta de efetividade da intervenção.

Enquanto a crise no chifre da África se alastrava, os Bálcãs assistiam ao início de uma sangrenta guerra. Os movimentos separatistas explodiram na Iugoslávia em 1991 com a declaração de independência da Eslovênia. Logo a seguir a Croácia anunciou que não mais fazia parte da Federação Iugoslava, o que levou o governo de Belgrado a enviar tropas para a região.

Em fevereiro de 1992 as Nações Unidas criaram uma Força de Proteção para tentar controlar a situação na região. A guerra na Croácia, no entanto, dura pouco tempo. Logo a seguir a Bósnia-Hezergovina também se declara independente e o conflito se desloca para Sarajevo e as demais cidades importantes do território separatista.

Uma característica muito própria deste conflito era a separação étnica da população. No caso da Bósnia, parcelas significativas dos cidadãos eram ortodoxos (sérvios) ou cristãos (croatas), além da maioria muçulmana (bósnia). Com isso se configurou uma disputa tríplice na medida em que os ortodoxos queriam se manter

---

<sup>50</sup> A UNOSOM I foi estabelecida em abril de 1992.

vinculados a Sérvia, os cristãos tentavam anexar parte do território bósnio a Croácia, enquanto os muçulmanos lutavam por sua independência. Os governos sérvio e croata financiavam suas etnias residentes na Bósnia

O esforço diplomático foi exaustivo, mas não logrou grande êxito. Vários corredores humanitários foram criados por resoluções do Conselho de Segurança, mas os ataques a estes eram constantes. A prática de limpeza étnica foi utilizada pelos três lados da disputa, com ênfase para os sérvios, responsáveis pelo massacre de Srebrenica.

Somente com a participação da OTAN em apoio à Força de Proteção da ONU, três anos depois do início do conflito, as partes beligerantes cessaram as hostilidades. Os Acordos de Dayton marcaram o fim da guerra, mas não o encerramento das tensões na região. O papel das Nações Unidas mais uma vez foi objeto de crítica por parte da comunidade internacional pelas falhas na atuação da força de paz, especialmente as dificuldades para aprovar resoluções sobre o tema. Neste caso, grande parte dos entraves deveu-se a posição russa de resguardar a Sérvia, um aliado histórico.

Em 1994 ocorreu o maior genocídio desde a Segunda Guerra Mundial. A guerra civil ruandesa entre tutsis e hutus matou cerca de 800 mil pessoas. Neste caso, a hesitação dos Membros Permanentes do Conselho de Segurança em agir foi fator fundamental. No auge da crise, a missão de assistência das Nações Unidas teve seu contingente reduzido em mais de 80%. Mesmo a França, único país que se envolveu de maneira mais efetiva na questão, também teve sua atuação no conflito centrada em interesses que contribuíram para a carnificina.

O genocídio ocorrido em Ruanda é o primeiro marco para a prática das intervenções humanitárias no pós Guerra Fria. A incapacidade dos Estados de agir a partir das Nações Unidas fez com que o sistema de segurança coletiva e de garantia dos Direitos Humanos fosse questionado como nunca fora desde a queda do bloco soviético.

O segundo marco na compreensão do rechaço por grande parte dos Estados quando se fala de intervenção humanitária é a crise ocorrida na província do Kosovo. Este conflito guarda muitas semelhanças com o caso bósnio, mas também traz uma diferença fundamental, a falta de consenso entre os membros do Conselho de Segurança.

O Kosovo é uma província autônoma sérvia que se encontra na fronteira com a Albânia. Também por conta disso, grande parte da população kosovar é formada por albaneses. Com os sucessivos processos de separação ocorridos na ex-Iugoslávia, os nacionalistas kosovares decidiram trilhar o mesmo caminho. No entanto, ao contrário dos novos Estados que se formaram e que eram repúblicas que compunham a federação, o Kosovo esteve vinculado à Sérvia desde antes da formação da Iugoslávia.

A iminência da independência do Kosovo levou o presidente sérvio Milosevic a intervir militarmente na região, perseguindo a população de origem albanesa e violando seus mais básicos Direitos Humanos. O Conselho de Segurança foi chamado a buscar uma solução para a questão, mas desta vez a ameaça de veto por parte da Rússia impediu qualquer ação mais efetiva contra os sérvios.

Diante da indisposição de Milosevic em cooperar com os apelos da União Européia e dos Estados Unidos, a OTAN interveio militarmente na região sem a autorização do Conselho de Segurança. O que inicialmente contava com a aprovação de boa parte da opinião pública internacional foi rapidamente modificado. O uso exagerado da força militar resultou na morte de milhares de civis, o que fez com que a intervenção passasse a ser alvo de severas críticas, especialmente de chineses e russos, que bloquearam a ação no Conselho.

O resultado dúbio da ação da OTAN no Kosovo trouxe uma nova questão. Como a comunidade internacional deve agir quando o órgão responsável pela manutenção da paz e da segurança internacionais estiver impedido de atuar por conta de divisões políticas? Aqui retornamos ao ex-Secretário-Geral Kofi Annan, que com uma pergunta bastante parecida nos fez iniciar esta reflexão.

## 2.7 – Conclusão

Se a soberania depende muito do respeito aos Direitos Humanos para não ser admoestada daqui para frente, a prática da intervenção humanitária, para constituir um elemento que possa servir de referência na garantia dos Direitos Humanos, demanda uma regulamentação mais clara. É necessário que estabeleçam-se critérios mais objetivos para sua implementação, especialmente quando o Conselho de Segurança enfrenta problemas.

A História comprova que tanto a inação quanto a ação fora dos parâmetros legais é certeza de instabilidade e de questionamento. Enquanto o Conselho não eliminar as características que muitas vezes o impediram de atuar de forma mais efetiva, seu papel será motivo de incerteza e sua autoridade se esvaziará cada vez mais.

Ao mesmo tempo, é preciso que os Estados dêem uma resposta à comunidade internacional sobre as intervenções humanitárias de caráter unilateral. Hoje este tipo de prática é inaceitável diante das regras do Direito Internacional, mas nada impede que isto seja modificado. No entanto a dúvida alimenta posturas divergentes e conflitantes entre si, fazendo com que cada Estado possa agir de acordo com seus princípios, arriscando tudo que se fez para que princípios internacionais tivessem efeito.

Por fim, além do direito de intervenção humanitária, é preciso abordar os casos em que há consenso na necessidade de agir, mas a situação envolve poucos interesses, especialmente dos países mais poderosos, fazendo com que estes se eximam de tal responsabilidade. É fundamental que mecanismos sejam criados de modo a garantir que um chamado humanitário reconhecido por quem de direito seja atendido plena e imediatamente, com vistas a reduzir seus impactos.

### **3 - A Responsabilidade de Proteger**

#### **3.1 – Introdução**

No final do ano 2000, o governo canadense reuniu um grupo de acadêmicos, políticos e diplomatas em uma comissão independente, a Comissão Internacional sobre Intervenção e Soberania Estatal, com o objetivo de elaborar respostas para o desafio apresentado pelo então Secretário-Geral das Nações Unidas, Kofi Annan. O ponto central levantado por Annan era o estabelecimento de um consenso na maneira de enfrentar as violações aos Direitos Humanos e a legislação humanitária.

De fato sua meta era estabelecer mecanismos capazes de conciliar dois pontos que são apontados por muitos como inconciliáveis, a soberania e a intervenção. Trata-se de uma conjunção deveras controversa na medida em que o elemento chave da soberania a partir de Westphalia é exatamente a não-intervenção em assuntos internos de outros Estados.

Apesar das dificuldades, a proposta apresentada pela comissão foi a de considerar a adesão à Carta das Nações como a assunção de responsabilidades perante a Comunidade Internacional, dentre as quais se destacam garantir o respeito aos Direitos Humanos, especialmente no que concerne a segurança humana.

Este tipo de vinculação, como apontado anteriormente, já havia sido considerada como plausível por alguns autores que tentaram justificar a prática da intervenção humanitária desde os anos 70. Grande parte dos Estados membros, contudo, manifestou-se diversas vezes de maneira contrária ao entendimento apontado por pensadores como Nicholas Onuf, mesmo depois de conflitos sangrentos como os ocorridos nos Bálcãs e em Ruanda.

Nunca, no entanto, houve uma mobilização deste porte partindo de uma organização constituída por Estados. A disposição do governo canadense em dar o primeiro passo e as iniciativas que o sucederam são representativas, especialmente quando consideramos a participação de outros Estados neste esforço de conciliar a soberania com o fiel cumprimento das normas de Direitos Humanos.

A seguir apresentaremos os pontos que fundamentam a Responsabilidade de Proteger, com os elementos a ela adicionados em conferências posteriores, para por fim podermos tecer uma análise acerca de sua viabilidade e o significado desta iniciativa sob a luz da fase transitória que a figura do Estado e seus elementos basilares, destacando especialmente a soberania, vivem neste momento.

### **3.2 – Os dilemas da segurança internacional**

Os ataques terroristas de 11 de setembro de 2001 atraíram para a questão do terrorismo grande parte das atenções que se dividiam entre uma série de questões, dentre as quais destacamos o dilema da intervenção humanitária sem a anuência da comunidade internacional. No entanto, este tema não foi nem resolvido, tampouco desapareceu da agenda. A questão que ainda se coloca é: quando, se é que alguma vez, é adequado que os países, individual ou coletivamente, exerçam ação coercitiva, e em particular ação militar, contra outro país, não com o fim de legítima defesa, nem para evitar uma ameaça maior à paz e à segurança internacional, como é tradicionalmente entendida, mas com o objetivo de proteger pessoas em risco dentro desse país?

A questão foi objeto de inúmeros debates durante os anos 90. Os casos

principais, tenha havido ou não intervenção, são até hoje objeto de análises e reflexões. O motivo é nenhum deles ter sido conduzido adequadamente nem com segurança: a desastrosa a intervenção internacional na Somália em 1993; a resposta tibia ao genocídio em Ruanda no ano de 1994; o fracasso da presença das Nações Unidas para evitar a abominável limpeza étnica em Srebrenica na Bósnia-Herzegovina em 1995; e, por fim, a intervenção da OTAN, sem a aprovação do Conselho de Segurança, no Kosovo em 1999.

Cada um destes grandes casos gerou enorme controvérsia internacional. No entanto, trataram-se de repercussões tardias para conduzir a alguma alteração de rumos, e nunca o suficiente para resolver definitivamente as questões de princípio, incluindo o papel e a responsabilidade das Nações Unidas e a natureza e limites da soberania dos países. O ex-Secretário-Geral da ONU, Kofi Annan, levou a Assembléia Geral em 1999, e novamente em 2000, o desafio de encontrar uma solução para estes dilemas, pondo a questão nos termos mais violentos: "Se a intervenção humanitária é, de fato, um atentado inaceitável à soberania, como devemos responder a uma Ruanda ou a uma Srebrenica — a violações flagrantes e sistemáticas dos direitos do homem que atingem todos os preceitos da nossa natureza humana?", perguntou Annan.

Sua pergunta, contudo, não teve resposta. Os adeptos da intervenção por razões humanitárias ou da defesa dos direitos do homem e os defensores ansiosos da soberania do Estado cada vez mais se colocaram em campos opostos dos quais ainda não saíram para estabelecer um diálogo maduro. O novo século começou com a existência de forte desacordo quanto à definição de se há um direito de intervenção, como e quando deve ser exercido e sob a autoridade de quem.

Além disso, é apenas uma questão de tempo até que surjam de novo relatos de outras partes do mundo dando conta da ocorrência ou suspeita de massacres ou fome generalizada, de violações ou de limpeza étnica. E então emerge novamente a pergunta, seja no Conselho de Segurança, nas representações diplomáticas e mesmo na opinião pública: o que pode ser feito? Mais do que nunca é preciso buscar respostas.

### 3.3 – Novos termos no debate político

Foi com o objetivo de encontrar respostas que o governo canadense criou em setembro de 2000 a Comissão Internacional sobre Intervenção e Soberania Estatal, sob o comando do ex-Ministro de Relações Exteriores da Austrália, Gareth Evans e do diplomata argelino e Conselheiro Especial das Nações Unidas, Mohamed Sahnoun<sup>51</sup>.

A Comissão reconheceu desde o início de seus trabalhos que para o seu parecer ser útil tinha que ser não apenas intelectualmente satisfatório, mas também com bom nível de praticidade e politicamente compreensível, capaz de mobilizar o apoio tanto dos países ditos desenvolvidos como dos países ditos em desenvolvimento, indicando que ação tomar daqui por diante. Os desafios iam além, pois para transpor a diferença significativa nas atitudes dos países era preciso que se tratasse de algo inovador, e não apenas mais uma reafirmação da retórica acadêmica de que por vezes é preciso fazer opções difíceis entre o que é legal e o que é legítimo.

O caminho escolhido foi o de retornar ao debate e dar a ele um novo caráter normativo, não como uma discussão sobre o direito de intervir, mas identificando-o como a responsabilidade de proteger. Para Evans, pôr a questão desta maneira gera uma série de vantagens. Ver as questões na perspectiva dos que procuram ou precisam de apoio, em vez da ótica dos que pensam em intervir é uma delas.

A questão retorna ao ponto crucial, seja no dever de proteger as comunidades das execuções, as mulheres das violações sistemáticas e as crianças da fome e da miséria. Isto implica que a responsabilidade primária concerne ao país em questão e que apenas se este país for incapaz ou não quiser assumir a responsabilidade de proteger ou se for ele o autor destes atos é que a responsabilidade de atuar em seu lugar passa a ser da comunidade internacional.

---

<sup>51</sup> ICISS - *The Responsibility to Protect*, Ottawa: International Development Research Centre, 2001, p. 81.

De fato, a responsabilidade de proteger representa mais atribuições se compararmos com a necessidade de intervir, na medida em que abrange não apenas a reação em si, mas também a disposição de evitar a crise humanitária e de trabalhar pela reconstrução da sociedade afeta. Para Evans e Sahnoun, estas duas últimas dimensões têm sido sistematicamente esquecidas no debate sobre a intervenção humanitária. A indicação de trazê-las de volta ao cerne da questão, para terem a mesma prioridade da ação militar, torna a própria ação mais aceitável.

Acima de tudo, essa nova proposição normativa clarifica o debate político uma vez que os atores acabam tendo de alterar seu texto e repensar sobre quais são os reais problemas. A linguagem da intervenção humanitária, que por si só segmentou vários setores da comunidade internacional, especialmente os que não aceitam atrelar questões militares e humanitárias, deixa de ser a linguagem da discussão, o que torna mais fácil a busca pelo consenso.

Para justificar esta mudança conceitual a Comissão parte do próprio conceito de soberania estatal. Os membros consideram que a sua essência agora deve ser vista como responsabilidade e não mais como controle. Este é um pensamento defendido por uma série de autores que não tomaram parte na elaboração deste relatório, condicionando os atributos da soberania ao cumprimento das normas estabelecidas pelas Nações Unidas<sup>52</sup>.

Uma diferença tem se desenvolvido entre a melhor prática sistematizada do comportamento internacional conforme definida na Carta da ONU, cuja linguagem explícita realça o respeito devido à soberania do Estado no sentido tradicional westphaliano, e a verdadeira prática do Estado, como tem evoluído durante os quase 62 anos passados desde a assinatura da Carta.

Este novo foco nos direitos do homem e, mais recentemente, na segurança humana, que surge com o fim da era bipolar, realça os novos limites que demanda a soberania. A Comissão, ao pesquisar esta questão, percebeu a que ponto era reconhecida esta diferença. A defesa da soberania do Estado, mesmo a feita por

---

<sup>52</sup> LYONS & MASTANDUNO (1995). op. cit., p.8

seus adeptos mais ferrenhos, não traz qualquer reivindicação de poder absoluto de um Estado fazer o que quer ao seu próprio povo, ou seja, não há mais espaço para a idéia de soberania ilimitada nem mesmo dentro da concepção dos que advogam em favor da fortificação das estruturas estatais.

### **3.4 – Critérios para a intervenção militar**

O que quer que abranja, a responsabilidade de proteger implica acima de tudo uma responsabilidade de reagir a situações de necessidade compulsiva de proteção humanitária. Quando as medidas preventivas não conseguem resolver ou moderar a situação, e quando um país é incapaz ou não quer corrigir a situação, então podem ser necessárias medidas de intervenção por outros membros da comunidade mais alargada de países. Estas medidas de coerção podem incluir medidas políticas, econômicas ou jurídicas e, em casos extremos — mas somente casos extremos — também podem incluir ação militar.

Mas o que configura um caso extremo? Onde deve ser traçada a linha que definirá quando a intervenção militar é defensável? Que outras condições ou restrições, se algumas, deverão ser aplicadas para determinar se deverá haver intervenção e como? E, o mais difícil de tudo, quem toma todas estas decisões, quem é que tem a autoridade final para decidir se deverá proceder-se a uma intrusão num Estado soberano, envolvendo o emprego de força mortífera numa escala potencialmente maciça? Estas perguntas deram origem a numerosos documentos e a uma terminologia muito diversa, mas nas questões fundamentais há muitos pontos de vista comuns. Pareceu à Comissão que todos os critérios relevantes de tomada de decisões podiam ser agrupados sob os seis seguintes títulos, integrando um critério sobre o limiar, quatro critérios preventivos e um critério sobre a autoridade.

#### **3.4.1) Autoridade adequada**

*“(...) the Commission is in absolutely no doubt that there is no better or more appropriate body than the Security Council to deal with military intervention issues for human protection purposes. It is the Security Council which should be making the hard decisions in the hard cases about overriding state sovereignty. And it is the Security Council which should be making the often even harder decisions to mobilize effective resources, including military resources, to rescue populations at risk when there is no serious opposition on sovereignty grounds<sup>53</sup>”.*

Quando se trata de autorizar uma intervenção militar para fins de proteção humanitária, não há dúvida que as Nações Unidas, e o Conselho de Segurança em particular são quem está em melhor posição para o fazer. A questão difícil — duramente levantada pelo Kosovo — é se são os únicos.

Neste caso, a questão de princípio, sob o ponto de vista da Comissão, era indiscutível. As Nações Unidas são incontestavelmente a principal organização para instituir, consolidar e usar a autoridade da comunidade internacional. Os que põem em causa ou contestam a autoridade das Nações Unidas como único guardião legítimo da paz e da segurança internacional em ocasiões específicas correm o risco de desgastar a sua autoridade em geral e também de prejudicar o princípio de uma ordem mundial baseada no direito internacional e em normas universais.

Se o Conselho de Segurança por qualquer razão for incapaz ou não quiser agir num caso que exija intervenção, só há nessa perspectiva duas soluções institucionais possíveis: uma é a apreciação do assunto pela Assembleia Geral em Sessão Especial de Emergência segundo o procedimento "Uniting for Peace" (usado como base para as operações na Coreia em 1950, no Egito em 1956 e no Congo em 1960), que poderia de fato ter emitido e rapidamente uma recomendação majoritária de ação no caso do Ruanda e, especialmente, do Kosovo; a outra é a ação de organizações regionais ou sub-regionais nos termos do Capítulo VIII da Carta dentro da sua área de jurisdição, sujeita à solicitada autorização subsequente do Conselho de Segurança (como aconteceu com as intervenções na África Ocidental, na Libéria no princípio dos anos 90 e em Serra Leoa em 1997).

---

<sup>53</sup> ICISS. *The Responsibility to Protect*, Ottawa: International Development Research Centre, 2001, p. 49

As intervenções por coligações *ad hoc* (ou, ainda mais, por países individualmente) agindo sem a aprovação do Conselho de Segurança, da Assembléia Geral, ou de um grupo regional ou sub-regional de que o país em causa faz parte, não são susceptíveis de obter larga aprovação internacional. Há muitas razões para não estar satisfeito com o papel que o Conselho de Segurança até agora tem desempenhado — o seu desempenho geralmente inconstante, a sua composição não representativa e as suas inerentes normas institucionais ambíguas resultantes do poder de veto dos cinco membros permanentes. Mas a realidade política é que, para que seja alguma vez conseguido um consenso internacional acerca de quando, onde, como e através da intervenção militar de quem, é muito claro que o papel central do Conselho de Segurança terá que estar no âmago deste consenso.

Mas o que acontece se o Conselho de Segurança se exime da sua própria responsabilidade de proteger numa situação que choca as consciências e exige ação, como aconteceu no caso do Kosovo? Uma dúvida é levantada sobre qual dos dois males é pior: o prejuízo para a ordem internacional se o Conselho de Segurança é ignorado, ou o prejuízo para esta ordem se forem massacrados seres humanos enquanto o Conselho de Segurança assiste como espectador. A resposta da Comissão a este dilema foi emitir duas mensagens importantes, essencialmente políticas.

A primeira mensagem é que, se o Conselho de Segurança não agir, outros países podem fazê-lo e de forma problemática. Tais intervenções, sem estarem sujeitas à disciplina e restrições da autorização da ONU, podem não ser empreendidas pelas razões certas ou com o respeito correto dos necessários princípios cautelares. A segunda mensagem é que, se o Conselho de Segurança não agir, outros países podem fazê-lo de forma positiva. Uma coalizão *ad hoc*, ou um país individualmente, pode respeitar inteiramente todos os necessários critérios do limiar e cautelares, intervir com êxito, e ser visto pela opinião pública mundial como tendo agido de forma acertada, o que pode ter graves e duradouras conseqüências para a importância e credibilidade das próprias Nações Unidas no que tange ao seu papel na manutenção da paz e da segurança internacionais.

A última recomendação do relatório da Comissão é que, quando surgir um novo caso de ameaça de massacre em grande escala ou de limpeza étnica, como certamente acontecerá, este deve ser tratado rapidamente e de forma sistemática, ponderada e, acima de tudo, baseada em princípios. A indiferença caprichosa dos anos 90 não deve repetir-se.

### 3.4.2) Causa Justa

*“(...) military intervention for human protection purposes is justified in two broad sets of circumstances, namely in order to halt or avert:*

- i) large scale loss of life, actual or apprehended, with genocidal intent or not, which is the product either of deliberate state action, or state neglect or inability to act, or a failed state situation; or*
- ii) large scale “ethnic cleansing,” actual or apprehended, whether carried out by killing, forced expulsion, acts of terror or rape<sup>54</sup>”.*

O limiar deve ser elevado e bem definido, tanto por razões conceituais (a intervenção militar deve ser excepcional) como por razões políticas práticas (para que a intervenção seja feita quando é verdadeiramente necessária e não para atender interesses políticos estranhos a defesa da população). Apenas duas situações são identificadas como razões legítimas. Não é feita nenhuma tentativa para quantificar o que é "grande escala", mas é esclarecido que a ação militar só pode ser legítima como medida de antecipação em resposta a uma prova manifesta de provável massacre ou limpeza étnica em grande escala. Sem esta possibilidade de ação por antecipação, a comunidade internacional ficaria na posição moralmente insustentável de ter que esperar que começasse o genocídio para poder atuar na cessação das hostilidades.

O critério do limiar definido é suficientemente forte para cobrir não apenas a prática deliberada de horrores como os que ocorreram, ou foram evitados, na Bósnia-Herzegovina, Kosovo e Ruanda, mas também situações de colapso do Estado e a resultante sujeição da população à fome geral e/ou à guerra civil (como na Somália). Também potencialmente cobertas estariam as grandes catástrofes

---

<sup>54</sup> ICISS. *The Responsibility to Protect*, Ottawa: International Development Research Centre, 2001, p.32

naturais ou ambientais, que não são em si próprias causadas pelo homem, mas em que o Estado em causa não quer ou é incapaz de enfrentá-las, ou de pedir assistência, e em que está a ocorrer, ou é receada, significativa perda de vidas.

O que não está coberto pelos critérios do limiar da justa causa aqui definidos são situações de violações dos Direitos Humanos que não sejam inequívocos massacres ou limpeza étnica (como a discriminação racial ou a opressão política sistemática), a queda de governos democraticamente eleitos e o resgate por um Estado dos seus próprios cidadãos em território estrangeiro. Embora evidentemente merecedores de ação externa de vários tipos - incluindo em casos apropriados sanções políticas, econômicas ou militares - não são casos que pareçam justificar ação militar para fins de proteção humanitária.

### **3.4.3) Intenção certa**

*“The primary purpose of the intervention must be to halt or avert human suffering<sup>55</sup>”.*

Há várias maneiras de contribuir para garantir isso. Uma das sugestões é fazer com que a intervenção militar tenha sempre lugar numa base coletiva ou multilateral em vez de ser efetuada por um só país. Outra é ver se, e em que medida, a intervenção é realmente apoiada pelas pessoas em benefício de quem a intervenção tem lugar. Ainda outra é ver se, e em que medida, a opinião dos outros países da região foi levada em consideração e está de acordo com a iniciativa.

A ausência de qualquer interesse próprio pode ser o ideal, mas não é provável que seja sempre assim. Nas Relações Internacionais um conjunto de motivos é uma realidade da vida. Além disso, o custo financeiro de qualquer ação militar e o risco para o pessoal nela envolvido podem, de fato, tornar politicamente imperativo para o país interveniente poder reivindicar um certo grau de interesse próprio na intervenção, por mais altruísta que seja o seu motivo primário.

### **3.4.4) Último recurso**

---

<sup>55</sup> ICISS. *The Responsibility to Protect*, Ottawa: International Development Research Centre, 2001, p. 35

*“The responsibility to react – with military coercion – can only be justified when the responsibility to prevent has been fully discharged<sup>56</sup>”.*

A responsabilidade de reagir — com força militar — só pode ser justificada quando a responsabilidade de *evitar* tenha sido totalmente eximida. Isto não significa necessariamente que cada uma das outras opções deve ter sido objetivamente tentada e falhada: muitas vezes, não haverá simplesmente possibilidade de essa hipótese resultar. Mas significa que deve haver razões suficientes para acreditar que, em todas as circunstâncias, se a medida tivesse sido tentada não teria tido êxito.

#### **3.4.5) Uso de meios proporcionais**

*“The scale, duration and intensity of the planned military intervention should be the minimum necessary to secure the humanitarian objective in question<sup>57</sup>”.*

A ação adotada tem que ser proporcional ao objetivo declarado e estar de acordo com a dimensão da provocação original. O seu efeito sobre o sistema político do país em causa deve ser limitado ao estritamente necessário para atingir o objetivo da intervenção.

#### **3.4.6) Perspectivas razoáveis**

*“Military action can only be justified if it stands a reasonable chance of success, that is, halting or averting the atrocities or suffering that triggered the intervention in the first place<sup>58</sup>”.*

A ação militar só pode ser justificada se tem uma probabilidade razoável de êxito, e não corre o risco de provocar uma conflagração maior. Provavelmente, a aplicação deste princípio cautelar tornaria impossível, por razões puramente utilitárias, uma ação militar contra qualquer dos cinco membros permanentes do

---

<sup>56</sup> ICISS. *The Responsibility to Protect*, Ottawa: International Development Research Centre, 2001, p. 36

<sup>57</sup> ICISS. *The Responsibility to Protect*, Ottawa: International Development Research Centre, 2001, p. 37

<sup>58</sup> Idem

Conselho de Segurança, mesmo que satisfizesse todas as outras condições para uma intervenção: é difícil imaginar que fosse evitado um importante conflito, ou que fosse atingido com êxito o objetivo original. O mesmo é verdade em relação às outras grandes potências.

Isto levanta a eterna questão dos critérios duplos. Neste caso, a única resposta é que o fato de não ser possível intervir em todos os casos onde tal se justifique não é razão para nunca intervir.

### **3.5 – Os avanços e os desafios da Responsabilidade de Proteger**

Para os membros da Comissão, um bom ponto de partida para garantir isso seria o acordo, pelo menos informal, do Conselho de Segurança para aplicar sistematicamente os princípios aqui definidos para tais casos. Igualmente o seria uma resolução declaratória da Assembléia Geral da ONU dando apoio a estes princípios e a toda a idéia da responsabilidade de proteger como norma internacional emergente.

Como era de se esperar, tal proposição resultou em grande controvérsia entre os Estados, mas ao menos um resultado foi obtido. Em dezembro de 2005, a Assembléia Geral das Nações Unidas determinou a criação de uma Comissão de Peacebuilding<sup>59</sup>, ou construção da paz em tradução livre. Seu objetivo é exatamente trabalhar na prevenção de conflitos e na reconstrução de sociedades abaladas pelo flagelo das guerras.

No entanto, uma norma mais efetiva em termos do uso da força em nome de aspectos humanitários ainda não foi aprovada, especialmente no que tange à adoção dos princípios da responsabilidade de proteger pelo Conselho de Segurança. O resultado desta ausência pode ser observado na crise humanitária em Darfur. O fluxo de refugiados gigantesco e uma quantidade significativa de sudaneses vivendo em condições deploráveis e sofrendo graves violações de

---

<sup>59</sup> Ver resolução A/RES/60/180

Direitos Humanos levaram o vizinho Chad a pedir a atenção do Conselho de Segurança para a questão em 2004.

No ano seguinte a União Africana estabeleceu uma missão para conter a crise, mas a dificuldade dos países africanos fez com que este trabalho não fosse capaz de solucionar todas as questões. As milícias seguiram operando, algumas com discreto suporte do governo de Cartum, e o Conselho de Segurança decidiu estabelecer sua missão. Contudo, o presidente sudanês Al-Bashir se recusou a aceitar a entrada de tropas em nome das Nações Unidas alegando que esta era uma tentativa de desestabilizar seu governo.

Enquanto as negociações se desenrolaram (até o final de 2006), milhares de sudaneses morreram ou tiveram de se refugiar especialmente no Chad. O Conselho de Segurança, apesar dos flagrantes desrespeitos aos Direitos Humanos, não obrigou o Sudão a aceitar a força de paz. Ao mesmo tempo, o suporte da comunidade internacional aos esforços da União Africana foram fracos e esparsos, o que reforça as alegações de que, mesmo diante de uma crise de grandes proporções, os interesses se colocam a frente de uma pretensa responsabilidade, ainda não assumida, mas muitas vezes alegada.

### **3.6 – Conclusão**

Este tipo de iniciativa mostra uma nova face da comunidade internacional, uma visão mais propositiva, indicando quais pontos merecem mais ou menos atenção, colocando para os Estados as suas demandas e como implementá-las. Mesmo partindo de uma disposição de um Estado (no caso, o Canadá) em propor, este não hesitou em se valer de figuras que possuem representatividade na opinião pública internacional.

Bem como no que se refere à *responsabilidade de proteger*, outras propostas foram feitas de modo a tentar solucionar um problema que diz respeito a todos dada a relação que quase toda população mundial possui com os Estados, dado o caráter universal que os Direitos Humanos possuem nos dias de hoje. O ponto

importante em todo este trabalho é o estabelecimento de princípios bastante plausíveis, mesmo considerando que em diversos momentos há uma preocupação menor que a necessária quando falamos das questões políticas que envolvem os Estados.

Apesar de uma série de ações feitas no sentido contrário das normas legais, os Estados tendem na maioria das vezes a seguir as regras ou pelo menos a submeter justificativas a suas ações. É a partir deste tipo de postura que se deve trabalhar no sentido de construir um conjunto de regras que se baseiem nestes e mesmo em outros princípios pactuados e que garantam não somente o respeito aos Direitos Humanos, mas punição severa aos que se valerem irregularmente desta alegação para auferir ganhos.

Indo além, a *responsabilidade de proteger* e as demais sugestões para regulação da prática de intervenção humanitária devem seguir se prendendo as situações em que mesmo com a autorização dos órgãos competentes (Conselho de Segurança ou mesmo organizações regionais) a inação ainda persiste. Por isso esta mudança normativa seja tão significativa, por deixar claro que a consolidação da comunidade internacional só se dará quando em cada cidadão estiver inserida a consciência de sua responsabilidade.

O desafio para tanto está na conciliação destes aspectos, da adoção destas responsabilidades com os interesses dos atores fundamentais neste sistema, os Estados. No entanto, a crescente força de mobilização das populações pode significar o alento necessário para que as iniciativas frutifiquem de modo a que a soberania não se esvaia e os Direitos Humanos sejam resguardados.

## Conclusão

Ao longo desta dissertação, perseguimos dois objetivos centrais. Primeiro: compreender as razões que levaram a relação soberania / intervenção humanitária, no pós Guerra Fria, à agenda das Relações Internacionais. Segundo: inventariar as perspectivas que se apresentam a partir desta conflituosa interação. A correlação de ambos nos permite afirmar que a hipótese de que o enfraquecimento da soberania estatal implicaria no fortalecimento das intervenções humanitárias não se confirmou.

Para chegar a esta conclusão lançamos mão do clamor de reconhecidos internacionalistas que não se prenderam tão somente a aspectos teóricos. Tivemos em vista, também, analistas que debateram e continuam debatendo a respeito das questões referentes à problemática em pauta. Eles têm desenvolvido, em tempos recentes, notável “equipamento teórico” que vem, em muitos aspectos, norteando significativos estudos e pesquisas no campo das Relações Internacionais. O relatório *Responsabilidade de Proteger*, elaborado por uma Comissão apoiada pelo governo do Canadá, ocupou, neste contexto, nossa atenção.

A primeira tentativa de conclusão é a de que a soberania, como princípio que confere uma série de poderes e atribuições aos Estados, sofre um processo de esvaziamento. Isso se acentuou com ações equivocadas dos próprios Estados a partir da última década do século XX. Não há dúvidas de que a idéia de uma soberania absoluta já não é mais compartilhada pelos constituintes do sistema internacional, os mesmos que dela se valeram por tanto tempo. Ao longo desta pesquisa não encontramos nenhum autor que advogue a existência ou a prevalência de uma soberania nestes termos.

A percepção do que se entende como “soberania” vem experimentando notáveis alterações, especialmente se compararmos os idos da Guerra Fria com o que vem acontecendo no último quartel de século. Está cada vez mais presente no cenário internacional novos desafios como o papel da questão humanitária que contribuem para o esmaecimento de conceitos tradicionais. Na medida em que o Estado reduziu suas atribuições com o advento do neoliberalismo econômico no final da década de 80, ele se enfraqueceu dando margem ao surgimento e fortalecimento de outros atores.

No caso das questões humanitárias quem emerge como voz imponente é a opinião pública mundial. Mas outros fatores estão, por certo, também em jogo. A revolução tecnológica das últimas décadas teve, especialmente no que tange às trocas de informações, efeitos ainda não bem avaliados no que tange à política externa dos Estados. Novas realidades afetam a comunicação global<sup>60</sup>.

A soberania, esvaziada nos últimos tempos por conta das intervenções humanitárias, contribuiu para a perda da credibilidade das ações de cunho humanitário. Exemplos modelares encontram-se no que aconteceu em Kosovo e em Ruanda tendo em vista as políticas adotadas por estados isolados ou por um conjunto de estados.

Passa-se por uma fase bastante preliminar, na qual as opções ainda são poucas e estão muito vinculadas à ordem vigente. As perspectivas de que as cobranças da comunidade internacional aumentem conforme os Estados decidam manter sua postura atual, nos levam a crer que este processo é irreversível e que iniciativas como a *Responsabilidade de Proteger*, cuja relevância deve ser exaltada, significam apenas o primeiro ato da transformação.

Seja pela pressão, pela inação ou pela ação ilegal, os Estados se mostram incapazes de contrapor-se às propostas do ex-Secretário-Geral das Nações Unidas,

---

<sup>60</sup> RODRIGUES, Simone. Segurança Internacional e Direitos Humanos, Rio de Janeiro: Renovar, 2000, p. 113.

quando requer mecanismos que garantam a proteção dos Direitos Humanos e protejam as populações vulneráveis.

A perspectiva da irreversibilidade deve encontrar apoio na História. Se olharmos para trás, a História nos mostrará que nem mesmo durante os mais sangrentos conflitos o Estado e a soberania foram alvos de tamanhas críticas. Também não houve um outro momento em que tantas condições estiveram associadas para que se colocassem estes questionamentos. Mais: elas nunca foram tão propícias à mudança de comportamento dos Estados.

O Estado muda sua postura, flexibiliza sua soberania, exatamente como forma de responder a este clamor, esta pressão. Isto ficou claro quando da Conferência de Viena e, depois, quando dos avanços que os Direitos Humanos obtiveram desde então. Ao mesmo tempo, o aspecto político das Relações Internacionais, especialmente nas instâncias decisórias, se mantém imutável. O resultado é a incongruência entre, por um lado, a necessidade de se garantir a plena aplicação dos Direitos Humanos, e, por outro, a tentativa de se resguardar os direitos soberanos dos Estados, assim como os demais interesses que reivindicam.

Todavia, acentuando a complexidade da análise, o conceito de soberania ainda é um elemento que, apesar de todas as alegações e do seu uso como legitimador de violações grosseiras dos Direitos Humanos, dá ao sistema internacional uma parcela importante de estabilidade. Mesmo Krasner (2002), crítico da soberania westphaliana, reconhece que o conceito ainda guarda a “força do mito”.

Nos tempos atuais, uma forma de os Estados de menor peso político e econômico resguardarem seus direitos soberanos passa pela aceitação dos Direitos Humanos: uma justificativa importante para sofrer intervenção deixa de existir. Vale ressaltar que durante a invasão do Iraque em 2003, os Estados Unidos e seus aliados invocaram as violações de Direitos Humanos cometidas pelo regime de Saddam Hussein.

O estabelecimento de mecanismos de cooperação que avaliem situações que constituem risco para o respeito aos Direitos Humanos também podem atuar de modo a garantir que a soberania seja respeitada. O que comprova a viabilidade deste procedimento é o estabelecimento da Comissão de *Peacebuilding* das Nações Unidas. Seu trabalho até o momento esteve diretamente vinculado a trabalhar com os Estados, em especial os menos desenvolvidos, na construção das capacidades necessárias ao pleno cumprimento das obrigações humanitárias.

Trabalhar pela adoção de princípios transparentes que regulem a prática de intervenção humanitária unilateral podem também engendrar maior flexibilização do conceito, mas que serviria à sua própria manutenção. Apesar do dinamismo das violações dos Direitos Humanos, critérios mínimos evitariam o uso de questões humanitárias para outros fins, conferindo maior estabilidade ao sistema internacional.

O papel das Nações Unidas no que diz respeito às intervenções humanitárias, é crucial. O grande desafio está na conciliação dos interesses, em especial dos membros permanentes do Conselho de Segurança da ONU em relação ao cumprimento dos Direitos Humanos. No formato atual é improvável que ocorram os melhores entendimentos, exceto nos casos em que a opinião pública interna dos cinco grandes do Conselho pressione cada governo para agir. A disparidade de interesses é um elemento que inviabiliza a atuação mais efetiva.

Contudo, retirar do Conselho de Segurança a prerrogativa de responder a este tipo de questão é algo impensável. O caminho pode estar na reforma deste órgão. A primeira tentativa, ocorrida em 2005, foi eivada de erros, mas há o reconhecimento de grande parte da comunidade internacional de que estas alterações precisam ser feitas.

Trabalhar em cima desta necessidade é a opção mais plausível para modificar o panorama e recuperar a credibilidade do sistema de segurança coletiva. Aqui um ponto relevante reside na construção de normas que legalizem e confirmem legitimidade às situações em que o Conselho de Segurança não cumpra o seu papel. Sem isso a credibilidade das intervenções humanitárias se perderá

definitivamente. A conta será debitada pelos países menos desprotegidos, seja em termos político e/ou militares, seja em termos econômicos, seja pela combinação variada desses três aspectos.

As normas relativas à intervenção devem se referir ao compromisso que a comunidade internacional deve ter na participação em situações complexas, isolando ou atenuando os interesses dos possíveis interventores. A ética política das intervenções humanitárias está na diminuição das violações dos Direitos Humanos. Compromissos precisam ser estabelecidos e cumpridos.

Quais os rumos do processo em marcha? A eventual previsão deve levar em conta a participação da comunidade internacional no que diz respeito à sugestão de mecanismos, respostas e contribuições. Antecedentes já se encontram em países como o Canadá que procuram atrair a sociedade global para o centro das discussões. As ONGs têm, também, desempenhado significativos papéis na construção de normas ambientais e humanitárias mais compatíveis com o bem-estar mundial.

A Responsabilidade de Proteger constitui uma proposição inovadora. Ela não traz, ainda, soluções definitivas para o dilema *soberania versus intervenção humanitária*. Porém, a oportunidade colocada para a comunidade internacional é única e diz respeito a uma nova realidade global que seja capaz de exibir melhores condições para a estabilidade e segurança do sistema internacional.

Apesar do grau elevado de complexidade que caracteriza a situação mundial no início do milênio, dispõe-se de concretos indícios capazes de levar ao melhor encaminhamento dos dilemas da segurança entre as nações. Há em jogo aspectos negativos e aspectos positivos. Pode haver a prevalência dos últimos.

## Referência Bibliográfica

ALLARD, Kenneth. **Somalia Operations: Lessons Learned**. Washington, D.C: National Defense University Press, 2003.

ANNAN, Kofi: *Two Concepts of Sovereignty*. **The Economist**, Londres, 18 de setembro de 1999.

ANNAN, Kofi: *The Legitimacy to Intervene: International action to uphold human rights requires a new understanding of state and international sovereignty*. **Financial Times**, Londres, 31 de dezembro de 1999.

BEDIN, Gilmar. *O Realismo Político e as Relações Internacionais: Algumas Reflexões sobre o Paradigma Tradicional das Relações Internacionais* in BEDIN, Gilmar et al. **Paradigmas das Relações Internacionais**. Ijuí: Unijuí, 2000, p.61-158.

BELLAMY, Alex. *Introduction: International Society and the English School* in BELLAMY, Alex. **International Society and Its Critics**. Oxford: Oxford University Press, 2000, p.1-26.

BOBBIO, Norberto. **A Teoria das Formas de Governo**. 10ª edição, Brasília: UnB, 1997.

BRIGAGÃO, Clóvis; PROENÇA JR, Domício. **Panorama Brasileiro de Paz e Segurança**. Rio de Janeiro: Hucitec, 2004.

BULL, Hedley. (ed.). **Intervention in World Politics**. Oxford: Clarendon Press, 1986.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. *Memória da Conferência Mundial de Direitos Humanos* in **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, nº 80, Universidade Federal de Minas Gerais, 1995.

CHOMSKY, Noam. **The New Military Humanism. Lessons Form Kosovo**. Monroe: Common Courage Press, 1999.

CHOSSUDOVSKY, Michel. **A Globalização da Pobreza**. São Paulo: Moderna, 1999.

FERON, Bernard. **Iugoslávia: A guerra do final do milênio**. Porto Alegre: L&PM, 1999.

HAAS, Richard N. **Intervention – The Use of American Military Force in the Post Cold War World**. Washington, D.C: Brookings Institution Press, 1994.

HOBBSAWM, Eric. **Era dos Extremos – O Breve Século XXI**. 2ª edição. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

HOFFMANN, Stanley (org.). **The Ethics and Politics of Humanitarian Intervention**. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 2003.

HOLZGREFE, J.L; KEOHANE, Robert O. (eds.). **Humanitarian Intervention: Ethical, Legal and Political Dilemmas**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

HOLZGREFE, J.L. *The Humanitarian Intervention Debate* in HOLZGREFE, J.L; KEOHANE, Robert O. (eds.). **Humanitarian Intervention: Ethical, Legal and Political Dilemmas**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003, p.15-52.

ICISS. **The Responsibility to Protect**, Ottawa: International Development Research Centre, 2001.

KARDAS, Saban. *Humanitarian Intervention: A Conceptual Analysis*. **Alternatives: Turkish Journal of International Relations**, Vol. 2, Nº 3 e 4, 2003, p. 21-49.

KRASNER, Stephen D. (ed.). **Problematic Sovereignty: Contested Rules and Political Possibilities**. New York: Columbia University Press, 2001.

KRASNER, Stephen D. **Sovereignty: Organized Hypocrisy.** New Jersey: Princeton University Press, 1999.

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

LYONS, Gene M.; MASTANDUNO, Michael. (eds.). **Beyond Westphalia? State Sovereignty and International Intervention.** Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1995.

MARSHALL, Jonathan et al. **The Iran-Contra Connection: Secret Teams and Covert Operations in Reagan Era.** Cambridge: South End Press, 1987.

MELLO, Celso D. de Albuquerque. **Curso de Direito Internacional Público.** 14<sup>a</sup> edição. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

NOVAES, Adauto (org.). **A Crise do Estado-Nação.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Carta das Nações Unidas e Estatuto da Corte Internacional de Justiça.** Rio de Janeiro: Centro de Informação das Nações Unidas.

PATRIOTA, Antônio de Aguiar. **O Conselho de Segurança após a Guerra do Golfo.** Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 1998.

PAREKH, Bhikhu. *Rethinking Humanitarian Intervention*. **International Political Science Review**, Vol. 18, Nº 1, 1997, p. 49-69.

PECEQUILO, Cristina. **Introdução às Relações Internacionais**. Petrópolis: Vozes, 2004.

PHILPOTT, Daniel. **Revolutions in Sovereignty: How Ideas Shaped Modern International Relations**, New Jersey: Princeton University Press, 2000.

PINTO, Simone Rocha Valente. **As Nações Unidas e a Intervenção Humanitária no Pós-Guerra Fria: Aspectos Jurídicos**. Dissertação (mestrado) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Instituto de Relações Internacionais. Rio de Janeiro: 1996.

RODRIGUES, Simone Martins. *Intervenção Humanitária: Perspectivas Teóricas e Normativas* in BRIGAGÃO, Clóvis; PROENÇA JR, Domicio. **Panorama Brasileiro de Paz e Segurança**. Rio de Janeiro: Hucitec, 2004, p.277-302.

RODRIGUES, Simone Martins. **Segurança Internacional e Direitos Humanos: A Prática da Intervenção Humanitária no Pós-Guerra Fria**. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

SANTOS JR, Raimundo dos. *Diversificação das Relações Internacionais e Teoria da Interdependência* in BEDIN, Gilmar et al. **Paradigmas das Relações Internacionais**. Ijuí: Unijuí, 2000, p.245-297.

SEITENFUS, Ricardo. **Manual das Organizações Internacionais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 3ª edição, 2003.

SPRUYT, Hendrik. **The Sovereign State and Its Competitors**. New Jersey: Princeton University Press, 1996.

UNITED NATIONS. **Basic Facts About the United Nations**. New York: United Nations News and Media Division, 2004.

VAN EVERA, Stephen. **Guide to Methods for Students of Political Science**. New York: Cornell University Press, 1997.

WHEELER, Nicholas J.. **Saving Stranger: Humanitarian Intervention in International Society**. Oxford: Oxford University Press, 2002.