RENATA AVELAR GIANNINI

# A ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS E O DESAFIO DAS INTERVENÇÕES HUMANITÁRIAS

São Paulo

2008

RENATA AVELAR GIANNINI

# A ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS E O DESAFIO DAS INTERVENÇÕES HUMANITÁRIAS

Dissertação apresentada ao programa interinstitucional (PUC-SP/UNESP/ ÚNICAMP) de mestrado em Relações Internacionais como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre.

Área de concentração:
Política Externa.

Orientador:
Prof. Dr. Hector Luis Saint-Pierre

SÃO PAULO
2008

RENATA AVELAR GIANNINI

# A ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS E O DESAFIO DAS INTERVENÇÕES HUMANITÁRIAS

Dissertação apresentada ao programa interinstitucional (PUC-SP/UNESP/ ÚNICAMP) de mestrado em Relações Internacionais como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre.

Área de concentração:
Política Externa.

Orientador:
Prof. Dr. Hector Luis Saint-Pierre

SÃO PAULO
2008

“À velhinha, pelo entusiasmo e apoio incondicional ...”

## AGRADECIMENTOS

Primeiramente, gostaria de agradecer aqueles que permitiram a realização deste trabalho do ponto de vista financeiro, ou seja, a CAPES e minha mãe.

Em seguida, agradeço àqueles que estiveram presentes durante este período e que dividiram comigo momentos de incertezas, desafios, alegrias, raiva e apreensão. Enfim, aos colegas do mestrado Henrique, Márcio, Thiago, pelas boas piadas e histórias; e em especial, André, Mojana e Priscila pelos pedidos atendidos de socorro, pela lealdade e acima de tudo amizade.

Aos colegas do Gigante, aqueles que já partiram, Juan e Mônica, os de sempre, Leo e Luara, e o novo, Gustavo, pela compreensão e acima de tudo paciência.

Aos amigos de toda vida, Willian, Didi, Bruna e Leo, que sempre transformaram essa existência boba em uma grande aventura e contribuíram para dar sentido a ela.

Ao Paulo por tudo e mais um pouco, mas principalmente pela paciência ilimitada.

À Nanny pela eterna amizade, sinceridade e transparência.

Ao meu orientador Hector, não somente pelos debates acadêmicos e por ter desempenhado brilhantemente seu papel de orientador, mas principalmente pela consideração e amizade, e à Suzeley, que acompanhou tempos atrás meu amadurecimento, se é que posso chamá-lo assim, acadêmico.

E acima de tudo à minha velhinha que tornou tudo isso possível e me fez achar que tudo era fácil e que o mundo estava pronto para me servir. Acabou que o mundo não estava tão pronto assim, mas pelo menos, eu acreditei que estava, e isso já foi um grande passo.

## RESUMO

Este trabalho tem como objetivo analisar as intervenções humanitárias empreendidas pela Organização das Nações Unidas. Para tanto analisamos a estrutura e as diferentes formas de ação neste campo, privilegiando-se o sistema de segurança coletiva e posteriormente as missões de paz, bem como o sistema de assistência humanitária da organização. Neste sentido, estudamos também o contexto em que se inserem estas intervenções quando de sua euforia no período posterior à Guerra Fria, destacando-se o surgimento dos chamados Estados falidos e colapsados, a inclusão de temas não tradicionais à noção de segurança internacional e, finalmente a intensa codificação dos Direitos Humanos, que passam a figurar como motivo para ruptura da paz e segurança internacional e, portanto, sujeitos ao uso da força. Por fim, analisamos alguns conceitos considerados primordiais para compreensão do atual *status* das intervenções humanitárias, quais sejam, o próprio conceito de intervenção humanitária, o de soberania e finalmente o de emergência complexa. A confusão relativamente a estes termos tem contribuído para a politização das ações humanitárias e para a confusão acerca do significado do termo. As implicações destas últimas são o foco desta dissertação.

PALAVRAS CHAVES: INTERVENÇÕES HUMANITÁRIAS - ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES HUNIDAS – DIREITOS HUMANOS – SEGURANÇA INTERNACIONAL – EMERGÊNCIAS COMPLEXAS

## ABSTRACT

The objective of this study is to analyze the humanitarian interventions established by the United Nations Organization. For this purpose we analyzed the structure and its different forms of action in this specific field, priorizing the coletive security system, and later the peacekeeping missions, as well as, its humanitarian assistance system. Furthermore, we studied the context in which these interventions took place in the post Cold War period, specially the appearance of the so called Failed and Colapsed States, the inclusion of non traditional themes in the international security field, and finally, the intense human rights codification, which contributed to its consideration as a factor to the break down of international peace and security. Finally, we analyzed some concepts that are very important to the comphension of the actual status of the humanitarian interventions nowdays. The studied conpts were: humanitarian intervention, sovereignty, and complex emergencies. The existent confusion in reference to these terms has contributed to the politization of humanitarian actions. The implications of this last fact will be the focus of this dissertation.

KEYWORDS: HUMANITARIAN INTERVENTIONS – UNITED NATIONS

ORGANIZATION – HUMAN RIGHTS – INTERNATIONAL SECURITY – COMPLEX EMERGENCIES

## RESUMEN

El presente trabajo tiene como objeto analisar las intervenciones humanitarias emprendidas por la Organización de las Naciones Unidas. Para lo cual analizaremos la estructura y diferentes formas de acción en dicha área, privilegiado el sistema de seguridad colectiva y posteriormente las misiones de paz, como sistema de asistencia humanitaria de la mencionada organización. En este sentido, también estudiaremos el contexto en el cual se incertan las intervenciones, con su auge posterior a la Guerra Fria, destacandosé el surgimiento de los llamados Estados fallidos y colapsados, la inclusión dentro de la noción de seguridad internacional de temas no tradicionales y finalmente la intensa codificación de los Derechos Humanos, que aparecen como motivos de quebrantamiento de la paz y seguridad internacional y por tanto sujetos al uso de la fuerza. Finalmente, analizaremos algunos conceptos considerados como primordiales para la comprensión del actual *status* de las intervenciones humanitarias, o sea, el propio concepto de intervención humanitaria, el concepto de soberanía y finalmente el concepto de emergencia compleja. La confusión relativa a estos términos ha contribuido a la politización de las acciones humanitarias y a una confusión sobre el significado de las mismas. Las implicaciones de estas últimas serán el foco de la presente disertación.

PALABRAS LLAVES : INTERVENCIONES HUMANITARIAS – ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS – DERECHOS HUMANOS – SEGURIDAD INTERNACIONAL – EMERGENCIAS COMPLEJAS

## LISTA DE FIGURAS

1. Organograma do Departamento de Operações de Paz ..... 40
2. Organograma Divisão Militar..... 45
3. Mapa da presença do OCHA no mundo ..... 60
4. Organograma OCHA..... 65

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS*

Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR)

Agência de Coordenação de Emergências (*Emergency Liason Branch* – ELB)

Agência de Resposta a Emergências Complexas (*Complex Emergency Response Branch* – CERB)

Autoridade de Transição no Camboja (*Transitional Authority in Cambodia* - UNTAC)

Centros de Operações Civil-militares (*Civil-Military Operations Center – CMOC)*

Comitê Interinstitucional Permanente (*Inter Agency Standby Comittee* – IASC)

Conselho de Segurança (CS)

Departamento de Assuntos Humanitários (DHA)

Departamento de Operações de Manutenção de Paz (DPKO)

Escritório de Coordenação de Assuntos Humanitários (OCHA)

Força das Nações Unidas de Emergência (UNEF I)

Fundo Central de Emergência (*Central Emergency Revolving Fund* – CERF)

Fundo das Nações Unidas para a infância (UNICEF)

Grupo de Assistência das Nações Unidas para o Período de Transição (*UN Transition Assistance Group in Namibia* -UNTAG)

Grupo de Observadores das Nações Unidas na América Central (*United Nations Observer Group in Central America* - ONUCA)

Grupo de Observadores Militares no Irã e Iraque (*UN Iran-Iraq Military Observer Group* – UNIIMOG)

Missão das Nações Unidas para Assistência em Ruanda (*UN Assistence Mission in Rwanda* - UNAMIR)

Missão de Bons Ofícios no Afeganistão e Paquistão (*UN Good Offices Mission in Afghanistan and Pakistan* – UNGOMAP)

Missão de Observação das Nações Unidas para Verificação do processo eleitoral na Nicarágua (ONUVEN)

Missão de Observação em El Salvador (ONUSAL)

Missão de Verificação da Angola (I UNAVEM)

Operação de Manutenção da Paz da ONU no Chipre – UNFICYP

Operação das Nações Unidas em Moçambique (*UN operation in Mozambique* - ONUMOZ)

Operações das Nações Unidas no Congo (ONUC)

Organização das Nações Unidas (ONU)

---

* Em razão da dificuldade em encontrar a tradução em português de alguns termos ou a referente sigla em português, deixamos a sigla correspondente ao termo em inglês.

Organização das Nações Unidas para o Socorro em Desastres (UNDRO)
Organização de Alimentação e Agricultura (FAO)
Organizações Intergovernamentais (OIGs)
Organização Mundial de Saúde (OMS).
Organizações não governamentais (ONGs)
Plano de Ação Humanitário Comum (*Common Humanitarian Action Plan* – CHAP)
Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento(PNUD)
Programa Mundial de Alimentos (PMA)
Sistema de Chamadas Unificadas (*Consolidation Appeal Process* – CAP)

**SUMÁRIO**

**INTRODUÇÃO**..... 12

**PARTE I: A ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS: ESTRUTURA E FUNCIONAMENTO**

**CAPÍTULO I**: O SISTEMA DE SEGURANÇA COLETIVA..... 19

1.1 AS EXPERIÊNCIAS ANTERIORES: O CONCERTO EUROPEU E A LIGA DAS NAÇÕES 19

1.2 O SISTEMA ONUSIANO: PRINCÍPIOS E AÇÕES ..... 23

1.3 AS OPERAÇÕES DE PAZ DAS NAÇÕES UNIDAS ..... 29

1.4 O DEPARTAMENTO DE MISSÕES DE PAZ DAS NAÇÕES UNIDAS 39

**CAPÍTULO 2**: O SISTEMA DE ASSISTÊNCIA HUMANITÁRIA ..... 52

2.1 ORIGENS, PRINCÍPIOS E ESTRUTURA DE FUNCIONAMENTO .... 53

2.2 O ESCRITÓRIO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA ASSUNTOS HUMANITÁRIOS ..... 60

**PARTE II :AS INTERVENÇÕES HUMANITÁRIAS E AS NAÇÕES UNIDAS**

**CAPÍTULO 3:** AS INTERVENÇÕES HUMANITÁRIAS E OS NOVOS TEMAS 76

3.1 ESTADOS FALIDOS: ORIGENS E DEFINIÇÕES ..... 78

3.2 A SEGURANÇA INTERNACIONAL E AS NOVAS AMEAÇAS ..... 85

3.3 OS DIREITOS HUMANOS E AS INTERVENÇÕES HUMANITÁRIAS. 91

**CAPÍTULO 4** : ANÁLISES TEÓRICAS DAS INTERVENÇÕES HUMANITÁRIAS 100

4.1 ENTENDENDO O CONCEITO DE INTERVENÇÕES HUMANITÁRIAS 102

4.2 A SOBERNAIA E A NÃO INTERVENÇÃO..... 105

4.3 AS EMERGÊNCIAS COMPLEXAS E A NECESSIDADE DE INTERVIR 115

**CONSIDERAÇÕES FINAIS** ..... 125

**REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS** ..... 128

# Introdução:

O objeto de estudo desta obra é as intervenções humanitárias empreendidas pela Organização das Nações Unidas (ONU). Acreditamos que a percepção dos atores acerca de alguns termos e fatos aliados a altos níveis de considerações políticas estão intrinsecamente relacionados ao atual status das intervenções humanitárias empreendidas por esta organização. Esta percepção se traduz na interpretação pelos diversos atores acerca dos conceitos fundantes da discussão do tema, notadamente o de intervenção humanitária, o de soberania e o de emergência complexa. Essa interpretação, por sua vez, relaciona-se a suas respectivas agendas internas, evidenciando a politização da prática humanitária.

Para esta análise, trataremos deste tema a partir da sua realização empírica e do ponto de vista conceitual. Do ponto de vista empírico, analisaremos a estrutura da organização incumbida desta tarefa, assim, trataremos do sistema de segurança coletiva e das missões de paz, particularmente aquelas de segunda geração que incluem a assistência humanitária às suas prerrogativas, bem como o sistema ONU de assistência humanitária ainda pouco estudado na academia. Por outro lado, alguns conceitos essenciais para o entendimento da questão humanitária, enfatizando as conseqüências da politização dos mesmos pelos diversos atores. O objetivo será, pois, investigar em que medida a ausência de uma definição clara e objetiva de certos termos contribuem para a seletividade

política das intervenções humanitárias, sujeita à pressão do interesse particular dos Estados membros individualmente.

Abordamos três conceitos principais: 1) “intervenção humanitária”; 2) “soberania”; e , finalmente, 3) “emergências complexas”. Enfatizamos este último dado que o estabelecimento das intervenções humanitárias dependem em grande medida da percepção deste termo por parte dos atores. Assim, o conceito de “emergência complexa” – enquanto uma crise humanitária de grandes proporções - nos parece fundante do debate em torno da legalidade das intervenções humanitárias e sua autorização por parte da então instituição internacional responsável pela manutenção da paz e segurança internacional no mundo, a ONU. Embora as crises humanitárias sempre tenham existido ao longo da história observamos, entretanto, que as ações da ONU nesse âmbito aproximavam-se da tradicional ajuda humanitária prestada especialmente por organizações não governamentais, como a Cruz Vermelha. Todavia nas crises humanitárias ocorridas antes da década de 90 não havia um órgão centralizador de esforços a fim de coordenar a ação humanitária internacional, que é o que caracteriza o fenômeno recentemente.

Com o fim da Guerra Fria, no entanto, observamos uma transformação no Sistema Internacional. Um dos elementos responsáveis por essa mudança é a eclosão de conflitos de natureza civil, que, em sua maioria, vêm acompanhados de graves crises humanitárias e falência estatal. A ONU, por sua vez, além de aprimorar seu sistema de assistência humanitária, principalmente

através da criação de um órgão centralizador e coordenador, o Departamento de Assuntos Humanitários (DHA) depois incorporado pelo Escritório de Coordenação de Assuntos Humanitários (OCHA), passa a autorizar o uso da força, mediante a aprovação de seu Conselho de Segurança, para prover assistência humanitária. Dessa forma, surgem as intervenções humanitárias sob a bandeira da ONU. Passados os primeiros anos de euforia, as intervenções são gravemente criticadas e tornam-se alvo de intensos debates acerca de sua legalidade e legitimidade.

Observamos, concomitantemente a ausência de uma definição clara e precisa por parte da ONU relativamente ao que seja uma  uma emergência complexa e ainda mais, qual fator presente nesta situação de crise que permitiria uma intervenção legítima dessa organização. Com isso, observamos que o termo passa a ser empregado indiscriminadamente pelos países, provocando uma confusão relativamente aos reais objetivos de uma intervenção humanitária.

O humanitarismo, princípio regente da assistência humanitária provida pela ONU, seja através das intervenções ou pelo simples deslocamento dos agentes humanitários da organização, privilegia a imparcialidade e a neutralidade de suas ações. Estas duas condicionantes – imparcialidade e neutralidade – tornam a prática humanitária apolítica. No entanto, na medida em que as crises humanitárias de grandes proporções passam a ser chamadas de emergências complexas, e estas exigem a intervenção pelo uso da força, o humanitarismo torna-se um argumento político, e dependerá da agenda implícita dos atores humanitário envolvidos.

Neste sentido, estruturamos a obra em duas partes principais. A primeira estuda a constituição formal e operacional da ONU, buscando analisar a estrutura da organização, mostrando a evolução da instituição no campo da ação humanitária, e enfatizando a inclusão do uso da força através das missões de paz, para a provisão desta assistência.

No primeiro capítulo trataremos da origem e funcionamento da ONU no campo da manutenção da paz e segurança internacionais, privilegiando a inclusão da questão humanitária às prerrogativas do Conselho de Segurança (CS) e das missões de paz por ele estabelecidas. Assim, analisaremos a origem do sistema de segurança coletiva e seus pressupostos legais, além do surgimento das missões de paz e da inclusão de novas funções às suas antigas prerrogativas na década de 90. Por fim, trataremos da estrutura dessas missões, especialmente o Departamento de Operações de Manutenção de Paz (DPKO) e suas divisões militar e policial. Este estudo se mostra importante para compreensão da parte operacional das intervenções humanitárias.

Por outro lado, as intervenções humanitárias contam com a assistência humanitária como importante componente. Assim, no segundo capítulo, exporemos a evolução da ONU no campo da assistência humanitária, dando especial atenção à evolução da ajuda tradicional humanitária - que se baseava principalmente na assistência emergencial de entrega de alimentos e medicamentos, construção de abrigos, etc - para um sistema coordenado de assistência humanitária. Assim, serão abordados os principais órgãos

responsáveis pela provisão de assistência humanitária, bem como seus princípios e formas de ação. A ênfase aqui é dada ao OCHA, órgão coordenador dos esforços humanitários da organização e que mantém estreita relação com o departamento de missões de paz quando do estabelecimento de uma intervenção humanitária.

A segunda parte abordará o contexto em que se inserem essas intervenções e conterá a discussão teórica propriamente dita. O objetivo é mostrar as transformações do contexto internacional e relacioná-las às mudanças ocorridas também na prática humanitária. Além disso, dado o fato de que tais transformações não vieram acompanhadas de reflexões profundas acerca dos conceitos utilizados no campo humanitário, observamos também grande ambigüidade relativamente a certos termos empregados nessa área. O objetivo final será abordar em que medida a ambigüidade ou incerteza presente nestes conceitos contribuem o estabelecimento seletivo das intervenções e a politização da prática humanitária.

Dessa forma, o capítulo três enfatizará alguns aspectos das intervenções humanitárias ocorridas na década de 90. Assim, analisaremos as transformações do sistema internacional e que provocaram o surgimento de certos fatores que culminaram com o estabelecimento das intervenções humanitárias. Destacamos três deles: 1) o surgimento dos Estados falidos e dos conflitos intra-estatais deles resultantes, que provocam graves crises humanitárias em ambientes extremamente criminalizados e nos quais a autoridade estatal é fraca

ou ausente; 2) a transformação empírica e conseqüentemente conceitual da segurança internacional, que contribui para a inclusão de novos temas não tradicionais às prerrogativas da segurança e, por fim; 3) o desenvolvimento e codificação dos direitos humanos, que contribuíram para a inclusão de sua violação como fator à ruptura da paz e a conseqüente autorização do uso da força pelo Conselho de Segurança.

Finalmente, no quarto e último capítulo, abordaremos os problemas conceituais da terminologia humanitária e os problemas advindos da politização da ajuda humanitária. Muito embora o caminho escolhido pela maioria dos acadêmicos seja inverso, ou seja, tratar dos conceitos e abordagens teóricas no primeiro capítulo, acreditamos que para os fins deste estudo, que tem como cerne, justamente o problema da conceitualização de certos termos utilizados no âmbito humanitário, caberá ao último capítulo trazer a tona estas contribuições. Dessa forma, discutiremos 1) os conceitos de "intervenção humanitária", "soberania" e "emergência complexa", levando em consideração os atuais documentos da ONU que empregam os termos; 2) os interesses nacionais dos Estados em participar das intervenções humanitárias através da análise dos países participantes em missões de paz da ONU, e, 3) por fim, o documento "Responsabilidade de Proteger", interpretado por muitos como a legalização das intervenções humanitárias e os problemas advindos dessa realidade. O objetivo deste capítulo e da obra como um todo é discutir o emprego político da terminologia humanitária e apontar as possíveis conseqüências desta ação.

# PARTE I:

## A ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS: ESTRUTURA E FUNCIONAMENTO

As intervenções humanitárias empreendidas pelas Nações Unidas têm dois componentes principais: o uso da força e a assistência humanitária. Ambos se complementam de modo que a utilização da primeira visa a provisão da segunda. No caso da ONU há dois sistemas para o tratamento de cada uma dessas questões. Enquanto o uso da força é regulamentado pelo Conselho de Segurança (CS), a assistência humanitária é incumbida a uma série de agências especializadas da organização sob a coordenação central do Escritório das Nações Unidas para Assuntos Humanitários, criado somente em 1998.

O uso da força é o componente central do sistema de segurança coletiva da organização criado quando de sua fundação em 1945. Este sistema foi pensado objetivando a defesa comum dos Estados frente às mazelas oriundas de ações que ameaçassem a paz e segurança internacional.

De forma geral, a assistência humanitária é a prática do auxílio a vítimas de desastres naturais ou daqueles causados pelo homem. Atualmente as principais situações que demandam a assistência humanitária de organizações internacionais são os conflitos intra-estatais, nos quais a população civil acaba sendo alvo das partes em conflito.

As intervenções humanitárias, por sua vez, envolvem o uso da força para a defesa da população civil de uma região atingida por um conflito interno ou internacional com o objetivo de por fim ao sofrimento desta população

mediante a defesa dos direitos humanos e provisão de assistência humanitária. Embora existam há muitos anos, tais ações tornaram-se famosas na década de 90, quando da eclosão de uma série de conflitos internos nos quais se observava o agravamento das condições humanitárias.

# CAPÍTULO 1 :

## O sistema de segurança coletiva

A existência de organizações internacionais e de ações coletivas em prol da paz e segurança tem suas origens no século XIX, quando do crescimento da cooperação européia na era pós-napoleônica. Neste período, os grandes poderes europeus, na tentativa de manter a ordem internacional mediante a interesses particulares, deram os primeiros passos na tentativa de realizar uma ação coletiva na defesa da paz entre Estados.[1] Tais interesses particulares referiam-se, em sua maioria, à tentativa de manutenção do *status quo,* de forma que os grandes poderes se mantivessem no poder. Os esforços resultantes disso foram, então, institucionalizados no século XX com a criação da Liga das Nações, organização que primeiro organizou um sistema de segurança coletiva, muito embora o mesmo não possuísse a ação coercitiva em seus princípios.

Em razão mesmo dessa ausência e de outros fatores importantes como a não adesão dos Estados Unidos à organização, a Liga das Nações logo foi levada ao descrédito e substituída pela Organização das Nações Unidas. A ONU então é criada e estruturada para atender às necessidades da

[1] BELLAMY, A.; WILLIANS, P.; GRIFFIN, S. **Understanding Peacekeeping**. Cambridge: Polity Press, 2004.p. 59

ordem internacional em formação, e neste sentido, incorporou às suas prerrogativas o uso legal da força.

### *1.1 As experiências anteriores: O Conserto Europeu e a Liga das Nações*

Durante o Congresso de Viena, estabelecido com o fim de selar a paz com o fim das Guerras Napoleônicas, em 1815, é também estabelecido o Concerto Europeu, união das grandes potências européias (Áustria-Hungria, Grã Bretanha, Prússia e Rússia) pela manutenção da ordem internacional.[2]

O sistema então proposto buscava gerenciar diplomaticamente os conflitos das grandes potências européias e coordenar a ação coletiva em resposta às ameaças dos movimentos independentistas na Europa.[3] Dessa forma, foi firmado também em 1815 o Tratado de Paris, que aludia à responsabilidade comum das grandes potências em preservar a paz na Europa.

Esse interesse se traduzia na realidade na vontade em manter o *status quo* internacional e assim preservá-lo evitando o possível revanchismo francês e outros movimentos nacionalistas. Apesar disso, o Conserto europeu é assinalado por Bellamy, Willians e Griffins[4] como a manifestação de uma comunidade de interesses e interdependência entre estas nações.

[2] *idem*, p.60
[3] *ibdem*
[4] *ibdem*

Embora importante, esta manifestação acabou não se institucionalizando e foi esquecida com as revoluções de 1830 e 1848 que reduziram o consenso entre as grandes potências, e dessa forma minou as possibilidades de se institucionalizar a ação coletiva. O sistema europeu rompeu-se com a eclosão de diversas guerras na Europa[5] e somente foi reorganizado com o fim da Primeira Guerra Mundial e a criação da Liga das Nações, organização com alcance maior que o antigo concerto europeu.

Devemos destacar, todavia, que o conselho agiu em diversas ocasiões nos moldes das organizações internacionais, embora "não tenha logrado estabelecer o Estado de direito nem tenha produzido uma agência imparcial politicamente superior aos interesses nacionais e capaz de manter padrões morais em uma comunidade mais ampla". [6]

O arranjo institucional-legal em prol de uma ação coletiva mais eficiente surgiu, então, somente em 1919 quando da criação da Liga das Nações. A chamada Liga das Nações, também conhecida como Sociedade das Nações (SDN), surgiu a partir da assinatura do Tratado de Versalhes que selava o fim da primeira grande Guerra Mundial em 1919. Tendo em vista as mazelas ocasionadas pelo referido conflito, os Estados atentaram para a necessidade de se criar sistemas mais eficientes na prevenção da violência interestatal.[7] Nesse

[5] A Guerra da Criméia, a unificação italiana, a Guerra austro-prussiana e a franco-prussiana, por exemplo.

[6] CLAUDE, 1923, p.28. *Apud in* BELLAMY;WILLIAMS;GRIFFINS. **Understanding peace keeping.** Cambridge: Polity Press, 2004,p.63

[7] De acordo com Bellamy; Williams e Griffins, com o fim da primeira Guerra mundial, os principais líderes mundiais tiram algumas conclusões acerca do conflito, destacamos aqui: 1) A Guerra é um ato insensato; 2) que as causas da guerra estão nos desentendimentos entre os líderes estatais e

sentido, as instituições internacionais ganharam impulso e dessa forma estruturou-se o primeiro sistema de segurança coletiva de uma organização internacional com alcance supostamente[8] global.

A idéia de segurança coletiva resulta dos chamados 14 pontos de Wilson, nos quais se previa um sistema que contivesse três características principais: a certeza, a utilidade e a inclusão.[9] O elemento de certeza seria então dado através da obrigação de responder à agressão. Esse elemento, conforme trataremos adiante, será erodido pela necessidade de obter a unanimidade no Conselho de Segurança para a implementação de uma ação. Relativamente à utilidade, a organização deveria ser capaz de mobilizar "todas as formas diplomáticas, morais, econômicas e **militarmente coercitivas** dispostas pelos Estados membros."[10]. Também este elemento não pôde ser implementado segundo originalmente concebido, uma vez que as ações militares foram excluídas da carta constitutiva desta organização. Finalmente em relação ao terceiro dos elementos, a inclusão, a Liga de fato tinha como objetivo a inclusão do maior número de Estados possíveis, no entanto, o que se notou foi a ausência

---

na ausência ou falta de princípios democráticos nos Estados envolvidos; e finalmente 3) as tensões formuladoras da *rationale* do conflito poderiam ser removidas pela manifestação do estado de direito e democracia entre os Estados.

[8] A Liga representava uma tentativa mais ambiciosa que o conserto europeu na medida que buscava um gerenciamento da sociedade internacional como um todo não se limitando à região européia. Quando de seu fim, sessenta e três Estados haviam sido membros da Liga por determinado período. (Alguns Estados como os Estados Unidos nunca chegaram a fazer parte da Liga, enquanto outros como o Brasil fizeram parte por um espaço de tempo e acabaram abandonando a instituição)

[9] BELLAMY, A.; WILLIAMS, P.; GRIFFINS, S. **Understanding Peacekeeping.** Cambridge: Polity Press, 2004. p.66

[10] *idem*. P.67

de importantes membros nos diferentes períodos de sua existência[11] e, ainda, a apreensão em aceitar a inclusão de certos Estados cujos governos eram considerados dúbios e impopulares.[12]

O sistema de segurança coletiva desta organização é descrito nos termos do artigo 10 de sua carta constitutiva e seu funcionamento é explicitado através dos artigos 11 a 17 da mesma. Assim, os Estados membros deveriam:

> (…) agir contra agressão externa e respeitar e preservar a integridade territorial e a independência política de todos os membros da Liga. No caso de uma agressão deste tipo ou ameaça e/ou perigo dessa agressão, o Conselho deve advertir nos termos através dos quais esta obrigações devem ser cumpridas.[13]

Da mesma forma que a ONU, também a Liga tinha uma Assembléia Geral da qual todos seus membros faziam parte, e um Conselho de Segurança do qual participavam somente alguns Estados selecionados como membros permanentes e outros enquanto membros provisórios. O Conselho normalmente lidava com questões de paz e segurança, todavia ressalta-se a falta

[11] Quando do fim da Liga importantes países haviam se retirado da Liga como Japão e Alemanha recém membros e logo ausentes e a União Soviética, expulsa da organização, bem como, é claro a ausência dos Estados Unidos desde sua criação.
[12] Como a própria Alemanha recém derrotada na Guerra.
[13].Do original: "The Members of the League undertake to respect and preserve as against external aggression the territorial integrity and existing political independence of all Members of the League. In case of any such aggression or in case of any threat or danger of such aggression the Council shall advise upon the means by which this obligation shall be fulfilled" . A carta da Liga das Nações é parte do Tratado de Versalhes. Disponível em: http://net.lib.byu.edu/~rdh7/wwi/versa/versa1.html . Acesso em: 10 de setembro de 2007.

de clareza relativamente à diferenciação das funções incumbidas à Assembléia e ao Conselho.[14]

No que se refere ao sistema ali viabilizado, os artigos 11 a 17 aludiam medidas a serem tomadas na hipótese de agressão ou ameaça dela pelos Estados membros. Entre seus mecanismos, previa-se a resposta conjunta de todos os membros em caso de desestabilização da ordem pacífica entre os Estados, e, assim, era possível recorrer a sanções de ordem econômica ou militar. Cabe ressaltar que embora a aplicação das medidas financeiras e comerciais contra um agressor fosse obrigatória aos Estados contratantes, as ações de cunho militar tinham caráter recomendatório. Por essa razão, Dinstein[15] defende que não se pode falar ainda em um sistema de segurança coletiva verdadeiro, em razão da não obrigação por parte dos Estados membros em aplicarem as referidas sanções militares[16].

Esta vem a ser também uma das principais razões da falência da Liga e constitui a principal diferença com o sistema de segurança coletiva proposto na atual Organização das Nações Unidas.

### *1.2 O sistema onusiano: princípios e ações*

---

[14] WEISS, T. G.; FORSYTHE, D. P.; COATE, R. A. **The United Nations and Chaging World Politics.** Boulder: Westview Press, 1997.p.25

[15] DISTEIN, Yoram. **Guerras, agressão e legítima defesa**. Barueri: Manole2004.p.380

[16] Deve-se destacar, entretanto, os esforços em tornar a guerra como ato ilegal excetuando-se os casos de auto-defesa. Ou seja, postulava-se que a força não deveria ser utilizada até que se concluísse um processo de pacificação e na impossibilidade de realização do acordo, os Estados membros tinham a obrigação legal de utilizar a organização. (WEISS. FORSYTHE; COATE, 1997, p.25)

> O termo segurança coletiva normalmente se refere a um sistema regional ou global, no qual cada estado participante aceita que a segurança de um concerne a todos, e concorda em juntar-se a uma resposta coletiva a dada agressão. Neste sentido, é diferente e mais ambicioso que os sistemas de alianças de segurança, nos quais grupos de Estados aliam-se uns a outros, principalmente contra possíveis ameaças externas.[17]

A ONU foi criada tendo como principal objetivo organizar as relações internacionais, seguindo o parâmetro de um sistema genuíno de segurança coletiva, no qual se buscaria a manutenção da paz e segurança internacional. Segundo tal sistema, tendo se esgotado todas as outras vias de negociação com o país infrator, previa-se a utilização de coação bélica pelos países contratantes contra o agressor comum.

O conceito de segurança coletiva, norteador das principais atividades desenvolvidas em seu Conselho de Segurança, embora não explicitamente redigido na Carta, é contemplado ao implicar reações conjuntas a violações de um direito comum.[18] A assinatura da Carta da ONU na cidade de São Francisco em 1945 deu origem a mais um capítulo na história da segurança coletiva. A identificação de um agressor deveria ter como resposta a garantia de uma ação em conjunto regulamentada, principalmente nos capítulos VI e VII da presente Carta.

---

[17] Do original : "The term 'colletive security' normally refers to a system , regional or global, in which each participating state accepts that the security of one is the concern of all, and agrees to join in a colletive response to agression . In this sense it is distinct from, and more ambitious than , system of alliance security, in which groups of states ally with each other, principally against possible external threats." (ROBERTS, 1996. p.310. *Apud in* BELLAMY; WILLIAMS; GRIFFINS, 2004.p.66)

[18] FONTOURA, Paulo Roberto C. Tarisse da. **O Brasil e as operações de manutenção da paz das Nações Unidas.** Brasília: FUNAG, 1999.p.49

Tratando-se mais detalhadamente da Carta, em seu artigo primeiro a mesma deixa transparecer quatro princípios considerados essenciais: 1) manutenção da paz e segurança internacional; 2) desenvolvimento de relações amistosas entre as nações; 3) cooperação na resolução de problemas globais e promoção de liberdades fundamentais; e, finalmente, 4) agir como centro harmonizador desses esforços.

Apesar disso, a Carta de São Francisco já demonstrava as discrepâncias de ideologias das duas grandes potências da época, os Estados Unidos e a União Soviética. As posições conflituosas refletem-se na falta de clareza e coesão da Carta que resulta em grande poder de interpretação ao Conselho de Segurança uma vez que em muitos de seus artigos fica a cargo do mesmo definir o que vem a ser ameaça à paz ou ainda as formas de constrangimento a essa ameaça. Tais nebulosidades são em sua maioria pontuadas no capítulo VII da Carta que trata justamente da "Ação relativa e ameaças à paz, ruptura da paz e atos de agressão."[19]

A Carta das Nações Unidas é objeto de severas críticas por anacronismo devido à inadequação da realidade em que foi escrita com a atualidade e, ainda, devido às brechas de interpretação que permite aos membros do CS, principalmente os permanentes, agirem com maior flexibilidade. Para ser modificada a Carta precisa da aprovação de dois terços da Assembléia Geral,

[19] ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1945. Disponível em: http://www.onu-brasil.org.br/doc3.php . Acesso em: 10/09/2007.

inclusive a aprovação dos cinco membros permanentes, o que torna a tarefa bastante difícil.[20]

Relativamente ao sistema de segurança coletiva da organização, a Carta enfatiza a necessidade de resolução de controvérsias por meios pacíficos em primeira instância, havendo recurso às forças armadas somente com autorização do Conselho, e após esgotamento das tentativas descritas no capítulo VI, responsável por sanções de ordem não militar. Disputas legais consideradas pelo Conselho de Segurança como ameaça à manutenção da paz devem passar por avaliação do mesmo, sendo possível o emprego das medidas coercitivas presentes no capítulo VII que trata da utilização de forças militares na resolução de conflitos ou situações de ruptura da paz.

O CS possui, pois o monopólio de autorização das medidas coercitivas acima descritas, o que concede ao órgão ampla liberdade de ação.

> No exercício da segurança coletiva, o Conselho de Segurança não é somente livre para decidir quando e como utilizar a força, como também tem a liberdade de fazê-lo e contra quem fazê-lo. Como a Carta parece dar liberdade para a avaliação de uma determinada situação, o Conselho pode iniciar uma guerra preventiva antecipadamente a uma violação futura da paz (figurando apenas como ameaça à paz no momento da ação), um privilégio que a Carta nega a qualquer Estado individual ou grupo de Estados quando agindo sozinhos [...].[21]

Além disso, esse sistema de segurança coletiva previa a formação de uma força tarefa internacional que pudesse ser acionada sempre que

[20] *ibdem*
[21] DISTEIN, Yoram. **Guerras, agressão e legítima defesa**. Barueri: Manole, 2004.p.386

houvesse graves casos de ameaça ou ruptura da paz. Assim, à ONU era facultado o direito de convocação desse exército internacional sob seu comando. No entanto, o crescimento das rivalidades Washington/Moscou tornou tal medida inviável. A tentativa de se organizar essa instituição militar foi então abandonada em 1948, surgindo somente em 1992 na publicação do "Uma agenda para a paz"[22] pelo então Secretário-Geral, Boutros Boutros Gali. Nesta ocasião, essas forças seriam deslocadas preventivamente mediante o consentimento das partes ou governos envolvidos. A presença da organização visaria desencorajar as hostilidades além de prover um ambiente seguro para as negociações e o auxílio humanitário imparcial.

> Em condições de crise no interior de um país, quando o governo requer ou quando todas as partes consentem, o deslocamento preventivo pode ajudar de diferentes formas a aliviar o sofrimento e a limitar ou controlar a violência. A assistência humanitária, imparcial, pode ter importância crítica; assistência à manutenção da segurança, seja através de meios militares ou civis, pode salvar vidas e desenvolver condições de segurança para que as negociações ocorram; as Nações Unidas podem ajudar também na reconciliação, caso seja esta a vontade das partes.[23]

Relativamente ao relacionamento da ONU com outras organizações regionais, embora os fundadores da ONU desaprovassem a formação de alianças exclusivas no capítulo VIII, a Carta reconhece a utilidade dos arranjos regionais, desde que estivessem de acordo com os princípios da organização. Neste sentido, a Assembléia Geral mantém consulta formal a

[22] Disponível em: http://www.un.org/Docs/SG/agpeace.html . Acesso em 30/01/08

[23] *Ibdem* .Do original: "In conditions of crisis within a country, when the Government requests or all parties consent, preventive deployment could help in a number of ways to alleviate suffering and to limit or control violence. Humanitarian assistance, impartially provided, could be of critical importance; assistance in maintaining security, whether through military, police or civilian personnel, could save lives and develop conditions of safety in which negotiations can be held; the United Nations could also help in conciliation efforts if this should be the wish of the parties."

diversos organismos regionais, destacando-se a OTAN, a União Européia (UE), a Organização dos Estados Americanos (OEA) e a Organização da União Africana (OUA).

Durante a Guerra Fria, esses arranjos regionais, destacadamente a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e o Pacto de Varsóvia, acabaram por trabalhar contrariamente aos princípios preconizados pela organização, uma vez que cada uma delas preocupava-se com a segurança de sua própria região e a elas faltavam o "espírito de solidariedade necessário para a efetividade do trabalho da organização mundial."[24] No entanto, conforme destaca o já mencionado documento "Uma Agenda para a Paz" :

> (...) nessa nova era de oportunidades, arranjos ou agências regionais podem render grandes serviços se suas atividades são realizadas em maneira consistente com os propósitos e princípios da Carta, e se seu relacionamento com as Nações Unidas, e particularmente com o Conselho de Segurança, é governado pelo capítulo VI.[25]

O documento destaca ainda que não é objetivo da organização estabelecer uma divisão de trabalho entre estes arranjos regionais e a ONU ou padrões formais de relacionamento entre eles. As organizações regionais têm, no entanto, grande potencial a ser aproveitado pela organização

[24] ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **An Agenda for Peace.**1992 Disponível em: http://www.un.org/Docs/SG/agpeace.html. Acesso em 30/01/08.

[25] *Ibdem.* Do original: (...) in this new era of opportunity, regional arrangements or agencies can render great service if their activities are undertaken in a manner consistent with the Purposes and Principles of the Charter, and if their relationship with the United Nations, and particularly the Security Council, is governed by Chapter VIII."

que poderá inclusive deixar a seu cargo a condução das ações em determinadas ocasiões.

Finalmente, tratando-se da ação coercitiva prevista no capítulo VII podemos defini-la por duas vias principais, a do isolamento e a da intervenção. A via de isolamento prevê sanções de ordem não militar enquanto a outra possibilita a utilização de uma força tarefa internacional que agirá de acordo com a vontade dos membros do CSNU. Essa constatação diverge dos termos presentes no artigo 2.7 da Carta que afirma a soberania dos Estados no que tange a sua jurisdição interna, muito embora, o próprio artigo em questão exima-se das atitudes previstas no capítulo VII, em sinal de subordinação dos princípios essenciais da Carta às interpretações e conseqüentemente ao interesse daqueles que compõem a principal instância executiva da ONU.[26]

A principal dificuldade enfrentada pela organização com o fim da Guerra Fria e a retomada das atividades do então paralisado Conselho de Segurança encontra-se justamente neste ponto em que concomitantemente à autorização de medidas militares de ordem coercitiva, a instituição proíbe a ingerência em assuntos internos aos países. Conforme podemos, pois, perceber, a concepção de guerra proposta na organização refere-se, essencialmente, a disputas armadas entre entidades soberanas distintas, tendo como base os

[26] Artigo 2.7 – "Nenhum dispositivo da presente Carta autorizará as Nações Unidas a intervirem em assuntos que dependam essencialmente da jurisdição de qualquer Estado ou obrigará os Membros a submeterem tais assuntos a uma solução, nos termos da presente Carta; este princípio, porém, não prejudicará a aplicação das medidas coercitivas constantes do Capitulo VII." Disponível em: http://www.onu-brasil.org.br/doc1.php . Último acesso em: 07/09/2007.

princípios westfalianos de independência soberana.[27] Em contraposição a isso, observa-se, no cenário internacional, desde a intensificação das atividades do Conselho de Segurança a partir da década de 90, que a natureza dos conflitos mudou substancialmente, destacando-se aqueles de caráter intra-estatal, não previstos pela Carta e cujos esforços para sua elucidação são restritos pelos próprios termos da Carta dispostos do artigo 2.7.

Estes conflitos de natureza civil, conforme será analisado posteriormente em maiores detalhes, são caracterizados por graves crises humanitárias e violações dos direitos humanos. Neste contexto, a ONU passou a autorizar com maior freqüência operações de paz que buscam além da pacificação das partes conflitantes, o auxílio humanitário. Dessa forma, as intervenções humanitárias ganham grande visibilidade no pós Guerra Fria e pouco se debateu a respeito das conseqüências da união entre ação coercitiva militar e o auxílio humanitário.

### *1.3 As Operações de paz das Nações Unidas*

As operações de paz das Nações Unidas têm sua raiz constitucional nas medidas provisórias de que trata o artigo 40 da Carta[28] (capítulo VII). Dados os empecilhos advindos da bipolaridade no Conselho de Segurança

[27] HOLSTI, Kalevi. **The State, Wars, and the State of War**. Cambrigde: Cambridge University Press, 1999.p.1

[28] Apesar disso não há um consenso internacional acerca da base constitucional das operações de paz. O então secretário geral da ONU, Dag Hammarskjöld, chegou a cunhar a expressão "capítulo seis e meio" ao referir-se à expansão do capítulo VI para atender as demandas exigidas pelas missões de paz.

durante a Guerra Fria, eram, em princípio, autorizadas a partir da Assembléia Geral.[29]

Essa prática inicia-se em 1948, com o envio de uma missão militar de observação da organização ao Oriente Médio[30]. No entanto, o termo "operação de manutenção da paz" foi utilizado pela primeira vez somente em 1956, com o estabelecimento da Força de Emergência das Nações Unidas (*United Nations Emergency Force* - UNEF I) durante a crise do canal de Suez.[31] Desde então, as operações de paz da ONU ascenderam em importância e se tornaram um componente central do cenário internacional.

De acordo com o Manual da *International Peace Academy*, as operações de paz são definidas como :

> [...] a prevenção, a contenção, a moderação e o término de hostilidades entre os Estados ou no interior de Estados, pela intervenção pacífica de terceiros, organizada e dirigida internacionalmente, com o emprego de forças multinacionais de soldados, policiais e civis, para restaurar e manter a paz.[32]

---

[29] CARDOSO, Afonso José Sena. **O Brasil nas operações de paz das Nações Unidas**. Brasília: Instituto Rio Branco; FUNAG; CEE, 1998. P. 41

[30] Essa missão foi estabelecida em 4 de novembro a partir da resolução 61 disponível em: http://daccessdds.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/047/86/IMG/NR004786.pdf?OpenElement . Acesso em 27 de abril de 2006.

[31] CHETAIL, Vincent. **Ad-Hocism ans the rules of Coletive Security: is peacekeeping still relevant for maintaining international peace an security?** Refugee Survey Quaterly, Vol. 23, nº 4, 2004. p. 2__. As resoluções referentes a essa missão podem ser acessadas em: http://www.un.org/documents/ga/res/11/ares11.htm . Acesso em 27 de abril de 2006. (Resoluções 1120,1121 e 1122)

[32]INTERNATIONAL PEACE ACADEMY, *apud in* CARDOSO, Afonso José Sena. **O Brasil nas operações de paz das Nações Unidas.** Brasília: Instituto Rio Branco; Fundação Alexandre de Gusmão; Centro de Estudos Estratégicos, 1998.p.17

Somando-se a isso, como sublinha este autor, tais operações não podem representar ameaça para as partes no conflito nem serem percebidas como tal, daí a restrição do uso da força a níveis de autodefesa e a exigência de imparcialidade por parte dos integrantes da missão de paz. Embora a manutenção da paz seja o maior objetivo da organização, a Carta da ONU não contém nenhum dispositivo explícito que autorize as operações de paz, constituindo-se em um mecanismo criado pelas práticas subseqüentes da organização e reconhecido judicialmente pela Corte Internacional de Justiça em 1949.[33]

De 1948 a 1987 os *peacekeepers,* ou seja os soldados de uma operação de paz, tinham duas funções principais: 1) observar a paz através do monitoramento do cessar fogo; e 2) manter a paz, através da criação de zonas tampão neutrais entre os beligerantes. Tais missões desempenhavam funções bastante simples se comparadas às missões atuais que incorporam uma série de novas funções. As forças eram compostas por tropas de pequenos Estados em sua maioria não alinhados ao conflito bipolar. Os membros permanentes do Conselho de Segurança e outras potências somente contribuíam com tropas em circunstâncias bastante excepcionais.[34]

Deve-se ressaltar que as tropas eram levemente armadas e eram estabelecidas simbolicamente entre os beligerantes que haviam concordado com a pacificação. Neste período, a influência das Nações Unidas resultava mais

---

[33] FONTOURA, Paulo Roberto Campos Tarisse da. **O Brasil e as Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas.** Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 1999. p. 66

[34] WEISS, T. G.; FORSYTHE; D. P.; COATE, R.A. **The United Nations and Changing World Politics.** Boulder: Westview Press, 1997.p.55

da cooperação entre os beligerantes e do peso moral da comunidade internacional do que do poderio bélico militar.

Além disso, neste período, no qual prevaleciam questões militares tradicionais entre Estados soberanos, as operações dependiam de alguns fatores essenciais, a saber: serem estabelecidas com base em um amplo marco internacional, contar com o consentimento das partes envolvidas, uso restrito da força, imparcialidade,[35] lograr efetiva cooperação política das partes conflitantes, apoiar-se em mecanismos claros e aceitos para concessão de pessoal e correspondente reembolso, colocar no cenário uma presença militar ou quase militar internacional, e por fim, objetivar a prevenção ou contenção de violência através de soluções pacíficas.[36]

Dentre esses pontos, o uso restrito da força e o consentimento das partes evidenciam-se como os fatores mais controversos para as operações de paz estabelecidas pela organização no período subseqüente. Com o fim da Guerra Fria e o consenso entre os membros permanentes do Conselho de Segurança da ONU, a autorização destas operações voltou às prerrogativas do Conselho e tornaram-se cada vez mais constantes.

Quando o líder soviético Gorbachev sobe ao poder e institui uma reforma política e econômica em seu país, também as suas relações com as Nações Unidas são revigoradas. A mudança na política soviética resultou da

[35] A imparcialidade, para Cardoso (1998, p.17), faz-se imprescindível ao permitir que os participantes das operações sejam vistos como terceiros capazes de contribuir para o equacionamento do conflito e não como parte envolvidas nele.
[36] CARDOSO, Afonso José Sena. **O Brasil nas operações de paz das Nações Unidas.** Brasília: Instituto rio Branco; Fundação Alexandre de Gusmão; Centro de Estudos Estratégicos, 1998. p. 18

necessidade deste país retirar o suporte anteriormente dado a certos conflitos e direciona-lo para a reforma econômica. [37] Dessa forma, o apoio da ONU foi pedido para a retirada das tropas soviéticas de seus antigos Estados satélites, como o Afeganistão.[38]

Da mesma forma que a União Soviética, também os Estados Unidos mudaram sua atitude relativamente à organização, tendo seu então presidente Ronald Reagan, ressaltado em 1988 o importante papel a ser desempenhado pela organização na manutenção da paz e segurança internacional.[39]

Findada a Guerra Fria, entre 1988 e 1989 cinco missões de paz foram estabelecidas pelo Conselho e finalizaram-se todas até 1993[40]. Embora tenham sido as primeiras autorizadas no período imediatamente posterior à bipolaridade mundial, suas funções pouco se diferenciavam das tradicionais missões de paz, tendo incorporado somente algumas outras funções.

Durante a Guerra fria, as missões então estabelecidas caracterizavam-se especialmente como missões de observação, as quais incluíam

---

[37] WEISS;FORSYTHE;COATE. ***T*he United Nations and Changing World Politics.** Boulder: Westview Press, 1997.p. 64

[38] A missão lá estabelecida intitulava-se "The UN Good Offices Mission in Afghanistan and Pakistan" (UNGOMAP) e tinha como objetivo verificar a retirada das tropas soviéticas do Afeganistão. A retirada soviética tornou-se um imperativo necessário quando grupos rebeldes financiados pelo Paquistão e Estados Unidos passaram a atacar as tropas soviéticas ali presentes, tornando a presença naquele país por demais custosa.

[39] WEISS;FORSYTHE;COATE. **The United Nations and Changing World Politics.** Boulder: Westview Press, 1997.p. 64

[40] Essas missões foram: Missão de Bons Ofícios no Afeganistão e Paquistão (*UN Good Offices Mission in Afghanistan and Pakistan* – UNGOMAP), Grupo de Observadores Militares no Irã e Iraque (*UN Iran-Iraq Military Observer Group* – UNIIMOG), a primeira Missão de Verificação da Angola (I UNAVEM), Grupo de Assistência das Nações Unidas para o Período de Transição (UN Transition Assistance roup in Namibia – UNTAG) e Grupo de Observadores das Nações Unidas na américa Central (United Nations Observer Group in Central America (ONUCA).

como funções: investigação, supervisão do armistício, manutenção do cessar fogo e supervisão de plebiscitos. Os casos supracitados também foram considerados missões de observação, muito embora seus mandatos tenham sido expandidos para a verificação da retirada de tropas, organização e supervisão de eleições, desarmamento voluntário e verificação de direitos humanos.

As novas funções conforme veremos adiante são importantes pontos das chamadas operações de paz de segunda geração, todavia, foram implementadas mediante a autorização dos Estados envolvidos e, portanto, tendo respeitado os princípios de não intervenção.

No entanto, merece especial destaque a missão de observação implementada na América Central – Grupo de Observadores das Nações Unidas na América Central (*United Nations Observer Group in Central America* - ONUCA) – e que foi seguida do estabelecimento de outras missões na região.[41] Segundo Weiss, Forsythe e Coate[42] a ação das Nações Unidas nessa região apresenta-se como o ponto de transição entre as tradicionais operações há pouco discutidas e as novas missões multifuncionais, objeto de análise deste tópico.

A razão para esta afirmação decorre do fato de que estas missões incorporaram uma série de novas funções à agenda da ONU, muito embora não tenham sido autorizadas mediante o capítulo VII da Carta, ação esta

[41] Estas outras missões seriam então: A Missão de Observação das Nações Unidas para Verificação do processo eleitoral na Nicarágua (ONUVEN), a Missão de Observação em El Salvador (ONUSAL) e a Missão de Verificação do Processo Eleitoral no Haiti (ONUVEH)
[42] *idem*.p.69-72

que viria a ocorrer somente em 1991 com a autorização do uso da força no conflito desembocado no Golfo Pérsico.

Dentre estas novas funções destacamos a verificação de todas as formas de assistência militar às forças insurgentes, a prevenção de financiamento de conflitos por parte de Estados insurgentes infiltrados nos países vizinhos e a desmilitarização de áreas, através da coleta física e destruição de armamentos no caso da ONUCA. Estas tarefas são desempenhadas em locais amplamente armados e acabam sendo incorporadas às funções das futuras missões da ONU de forma expandida e rigorosa.

A Missão das Nações Unidas para verificação do processo eleitoral na Nicarágua (ONUVEN) é considerada a primeira missão de observação da organização, na qual uma equipe de civis participou de todo o processo eleitoral, figurando como "uma intrusão extraordinária nos termos das noções convencionais de jurisdição doméstica".[43] Outra grande inovação desta missão foi a participação da Organização dos Estados Americanos OEA e outras organizações não governamentais na missão. A ONU e a OEA cooperaram ativamente nos esforços diplomáticos e na observação civil. Embora a Carta preveja a cooperação com organizações regionais, essa foi a primeira experiência no campo de missões de paz e, portanto, digna de nota.

Da mesma forma que a ONUVEN, a Missão de Verificação do Processo Eleitoral no Haiti (ONUVEH) também se configurou como missão de observação eleitoral, desta vez para o Haiti. A composição civil nessas duas

[43] i*dem.* p.70

missões acabou por confundir a distinção entre missões civis e militares e entre segurança e direitos humanos. Desde então, embora ainda existam missões de caráter essencialmente civil, as missões de paz da ONU são compostas pelos dois componentes civil e militar.[44]

Finalmente, relativamente à Missão de Observação em El Salvador (ONUSAL), observamos que a mesma foi estabelecida em meio a uma guerra civil na qual as violações dos direitos humanos eram constantes. Estas violações deveriam, então, ser prevenidas através de um sistema de monitoramento e observação tanto do exército como do governo antes de um cessar fogo oficial. Além disso, o pessoal da ONUSAL coletou e destruiu armamentos de posse dos rebeldes e auxiliaram na criação de um novo exército nacional, responsabilidade esta que passa a fazer parte das subseqüentes missões estabelecidas pela organização.

Apesar das excepcionais características apontadas, as operações estabelecidas no Golfo Pérsico, em 1991, apresentam-se como importante marco para as futuras operações de imposição da paz estabelecidas sem o consentimento das partes envolvidas e que vão de encontro às disposições do princípio de não intervenção no artigo 2.7 da Carta das Nações Unidas.

A Guerra do Golfo apresenta-se como linha de transição na história do Conselho de Segurança, uma vez que a inédita unanimidade dos cinco

[44] Os novos ambientes em que são estabelecidas essas missões, principalmente aquelas de caráter intra-estatal exigem um forte componente civil, composto principalmente pela força policial, observadores eleitorais e supervisores de violações de direitos humanos. (WEISS; FORSYTHE;COATE, 1997, P. 67-72)

membros permanentes possibilitou a adoção de uma série de resoluções nos termos do capítulo VII. Através das resoluções 660, 661, 665, 670 e por fim 678, O CS condenou primeiramente a invasão iraquiana ao Kuwait e, em seguida, deu início a uma série de medidas que visavam a retirada das tropas iraquianas, através de embargos e bloqueios econômicos, tendo finalmente, autorizado todos os meios necessários para restabelecer a paz na região, através do mecanismo de legítima defesa nos termos do artigo 51 da Carta Constitutiva das Nações Unidas.[45]

Todavia, de todas essas resoluções, a que se apresenta mais surpreendente e interessante para os fins desse estudo é a de número 688 que determinou que as conseqüências da repressão iraquiana sobre a população civil, em especial os curdos, ameaçava a paz internacional e a segurança da região, insistindo com este país que "permitisse o acesso imediato das organizações humanitárias internacionais, para todos aqueles que necessitassem assistência, em todas as regiões do Iraque e deixassem disponíveis todos os recursos para a sua operação".[46]

Não só o auxílio humanitário foi conseguido, como sob o comando militar das forças armadas estadunidenses foi criado um território curdo ao norte do Iraque, além de uma zona de exclusão aérea nas áreas xiitas. A ajuda humanitária da ONU, autorizada a partir do Conselho de Segurança acabou por

---

[45] DISTEIN, Yoram. **Guerras, agressão e legítima defesa.** Barueri: Manole, 2004. p.398-400

[46] Documento disponível em: http://daccessdds.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/597/50/IMG/NR059750.pdf?OpenElement . Acesso em 22 de junho de 2007.

interferir nos domínios do território nacional iraquiano, sem o consentimento da parte envolvida e ainda a neutralidade necessária.[47]

> A Resolução 688 constituiu o primeiro caso, no pós Guerra Fria, de associação de abusos maciços e sistemáticos de um Estado contra os direitos de seus próprios nacionais à problemática da segurança internacional, além de sinalizar para uma mudança no papel do Conselho de Segurança no que se refere à limitação da jurisdição doméstica face à proteção.[48]

Apesar de não ser estabelecida nos marcos do capítulo VII, esta resolução alegou que a questão dos refugiados curdos ameaçavam a paz e a segurança internacional, constituindo-se como importante passo dado em direção às intervenções humanitárias estabelecidas pela Organização e inauguradas com as operações de imposição da paz estabelecidas na Somália.

Assim, nos anos que seguiram à eclosão da Guerra do Golfo, diversas outras resoluções foram autorizadas pelo Conselho de Segurança e freqüentemente mencionava-se o capítulo VII, enfatizando-se a expressão "ameaça contra a paz", suficientemente flexível para possibilitar a ação coercitiva bélica nos conflitos internacionais.

Este novo cenário é inserido no documento "Uma Agenda para a paz"que além de definir conceitualmente as operações de manutenção da paz, define também outras tipologias de missões como a diplomacia preventiva, as

---

[47] DISTEIN, Yoram. **Guerras, agressão e legítima defesa.** Barueri: Manole, 2004. p 401.
[48] RODRIGUES, Simone Martins. **Intervenção Humanitária em Conflitos Internos: Desafios e Propostas**. Center for Hemispheric Defense Studies (REDES 200): Research and Education in Defense and Security Studies, 7 a 10 de agosto, 2002, Brasilia, Brasil.p.121

missões de construção da paz e as missões pós-conflito[49]. Todas estas missões afastam-se tanto conceitualmente como funcionalmente em relação àquelas consideradas missões de primeira geração ou clássicas, e o princípio de soberania é relativizado frente aos novos desafios que o sistema traz.

> A pedra angular deste trabalho é e continua sendo o Estado, o respeito a sua soberania e integridade fundamental é crítico em todo processo internacional comum. No entanto, o momento da soberania absoluta e exclusiva passou, (...). Hoje os governantes de Estado devem compreendê-la assim, e contrapesar as necessidades de uma boa gestão interna com as exigências de um mundo cada vez mais interdependente. [50]

Complementarmente a este documento, em 1997, foi então divulgado o chamado "Suplemento de uma agenda para a paz"[51], que além de tratar das mesmas transformações ocorridas no cenário internacional e na natureza dos conflitos trata das operações de imposição de paz empreendidas pela organização na Somália, Haiti, Ruanda e Iugoslávia.

---

[49] Além das operações de imposição da paz, o ex-secretário descreveu também a diplomacia preventiva (*preventive diplomacy)*, que seriam as ações implementadas de modo a prevenir possíveis conflitos;as operações de construção da paz ( *peacemaking),* ocorridas através de mediações e negociações com o objetivo de cessar o conflito entre as partes através de meios pacíficos com base no capítulo VI da Carta; as operações de manutenção da paz (*peacekeeping),* já citadas anteriormente prevêem a autorização das partes para intervenção da ONU; e finalmente, as operações de construção da paz pós-conflito *( post-conflict peacebuilding),* responsáveis pela construção de infra-estutura econômica social e política com o objetivo de prevenir futuros conflitos. Ver também as definições a partir do documento "**An Agenda for Peace"** disponível em: : http://www.un.org/Docs/SG/agpeace.html Acesso em 03 de junho de 2007.

[50] ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peace-Keeping, Report of the Secretary-General pursuant to the statement adopted by the Summit meeting of the Security Council**. Nova York: United Nations, 1992. Disponível em: http://www.un.org/Docs/SG/agpeace.html. Acesso em 10 de agosto de 2005.p.5

[51] Documento disponível em: http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N95/080/95/PDF/N9508095.pdf?OpenElement. Acesso em 6 de junho de 2007.

> Mais recentemente, o Conselho autorizou grupos de Estados membros a empreenderem uma ação de imposição, se necessário, para a criação de condições que possibilitem o estabelecimento de operações de alívio humanitário na Somália e em Ruanda e a restauração da democracia no Haiti. Na Bósnia e Hezergovina, o Conselho de Segurança autorizou Estados membros, agindo nacionalmente ou através de organizações regionais a utilizar a força (...) para auxiliar as forças das Nações Unidas na antiga Iugoslávia a garantirem o cumprimento de seu mandato, incluindo a defesa do pessoal que pudesse estar sob ataque e a detenção de ataques à zonas seguras. Os Estados membros em questão decidiram confiar estas tarefas à Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN).[52]

Neste contexto, percebemos que estas missões assumem características impositivas, já que admitem a utilização de todos os meios necessários para que se cumpra o mandato da organização. Além disso, observamos também que o escopo de ação da ONU transforma-se, incorporando funções que não foram inicialmente previstas nas chamadas operações de paz de primeira geração. Estas "novas" operações refletem, ademais, mudanças significativas no ambiente político e legal internacional em que operam. Questões anteriormente preservadas legalmente pela organização, tais como intervenções em guerras civis e crises humanitárias no âmbito de Estados soberanos[53], são de certa forma relativizadas.

---

[52]**Suplemento de Uma Agenda Para a Paz.** Disponível em: http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N95/080/95/PDF/N9508095.pdf?OpenElement. Acesso em 6 de junho de 2007. p.18

[53] O principal argumento contrário às intervenções humanitárias leva em consideração o artigo 2 da Carta das Nações Unidas que diz o seguinte " (...) Os membros deverão abster-se nas suas relações internacionais de recorrer à ameaça ou ao uso da força, quer seja contra a integridade territorial ou a independência política de um Estado, quer seja de qualquer outro modo incompatível com os objectivos das Nações Unidas; (...)" A redação do artigo é controversa e sujeito a interpretações, o que gera grandes debates entre aqueles que defendem as intervenções e aqueles contrários a elas. Íntegra do documento em: http://www.un.org/spanish/Depts/dpi/portugues/charter/index.htm . Acesso em 4 de junho de 2007.

Esse processo culminou, diversas vezes, na reinterpretação da Carta, "tanto no que se refere aos objetivos da segurança coletiva como no tocante aos meios de garanti-la."[54] Para Patriota, os países alvos de sanções, como Somália, Ruanda, Haiti, entre outros, foram

> (...) palco de experiências com implicações para a teoria e a prática da segurança coletiva que, embora não se tenham ainda cristalizado em uma doutrina ou em um conjunto de regras, vão articulando um paradigma novo pelos precedentes que estabelecem.[55]

Na análise deste novo paradigma, o autor[56] delineia dois eixos, os fins e os meios. No primeiro, situar-se-iam as questões relacionadas aos objetivos de segurança coletiva, enquanto o último trataria, essencialmente, das diferentes modalidades de ação praticadas pelo Conselho com o objetivo último de garantir a paz internacional.

Relativamente aos objetivos de segurança coletiva o autor destaca situações de emergência humanitária e violação dos direitos humanos, além do combate ao terrorismo, a subversão à ordem democrática e a proliferação de armas de destruição em massa. No eixo referente aos meios, por sua vez, ressalta-se as missões de imposição, com a atribuição coercitiva às operações de paz, o emprego de forças multinacionais ou alianças militares defensivas para a imposição de decisões do Conselho, além das "trocas de idéias e as iniciativas em

[54] PATRIOTA, Antônio de Aguiar. **O Conselho de Segurança pós-Guerra do Golfo: a articulação de um novo paradigma de Segurança Coletiva**. Brasília: Instituto Rio Branco; FUNAG; Centro de Estudos Estratégicos, 1998.p.155
[55] *Ibdem*
[56] *Idem*, p.156

curso sobre como tornar mais eficientes as operações de manutenção da paz, mediante o estabelecimento de '*standby arrangements*' e de Unidades de Estado-Maior de deslocamento rápido (*Rapdly Deployable Headquarters Unit*)".[57]

As questões aqui levantadas demonstram a inclusão de uma série de novos itens aos eixos esquematizados, aumentando, dessa forma, o escopo de ação do Conselho de Segurança.

No tocante aos objetivos e finalidades das ações coercitivas do capítulo VII, destaca-se a intervenção coletiva em casos de emergência humanitária suscitando importante debate relativo à responsabilidade da comunidade internacional em face de fenômenos graves contra a humanidade, como a violência sistemática a minorias religiosas ou étnicas, violação de direitos humanos e ainda resgate ou proteção de cidadãos expatriados ou indivíduos em perigo.

Atualmente, as operações de paz autorizadas pelas Nações Unidas são cada vez mais freqüentes e numerosas. Embora a autorização da missão dependa do Conselho de Segurança, foi criado um órgão para organização e estabelecimento dessas operações, o Departamento de Operações de Paz das Nações Unidas .

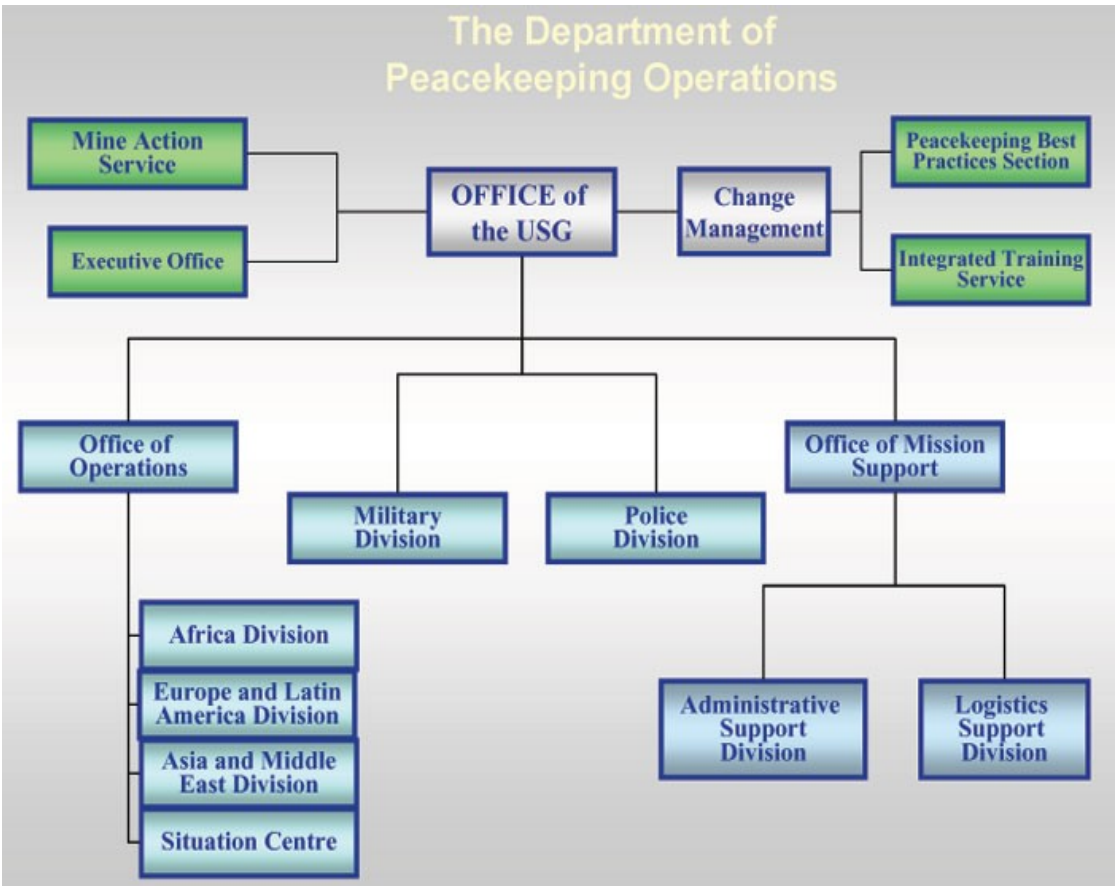
### *1.4 O Departamento de Operações de Manutenção da Paz da ONU*

[57] *Ibdem*

O Departamento é fruto da crescente importância dada às operações de paz a partir da década de 90. Criado em 1992, o órgão se dedica a organizar os esforços dos Estados Membros e Secretário Geral direcionados à manutenção da paz e segurança internacionais. Sua missão compreende o planejamento, gerenciamento e direção das operações de paz autorizadas pelas Nações Unidas de maneira que as mesmas efetivem seus mandatos em concordância com o Conselho de Segurança e Assembléia Geral.

Como parte de suas funções, o DPKO detém a direção política e executiva das diversas missões, mantendo contato com o Conselho de Segurança, com contribuidores financeiros e de tropas, com as partes conflitantes, além de prover suporte administrativo, logístico e de pessoal especializado.

Embora cada operação de paz possua um mandato especifico, todas compartilham de certos princípios gerais que se adequam às causas comuns: o alívio ao sofrimento humano e a criação de instituições que promovam a paz e segurança pública. Por essa razão, as operações de paz possuem diversos componentes e seções especializadas: os componentes militar e civil, que se dividem por uma série de seções conforme a necessidade da missão: destruição de minas, cessar-fogo, implementação de acordos de paz, assistência humanitária, bem como o exercício de funções administrativas e a reorganização da base econômica da região em questão.




*Fonte: Departamento de Operações de Paz das Nações Unidas. Disponível em:* www.un.org/Depts/dpko/dpko/index.htm*). Acesso em 11 de fevereiro de 2008*

O departamento possui ainda a divisão militar e policial, de modo a cumprir mais efetivamente com as novas funções desempenhadas pelas missões de paz da ONU.

### *1.4.1 A Divisão Policial*

As missões de paz contemporâneas possuem dois tipos de força policial internacional: a civil e a militar. Ambas provêm das contribuições de

pessoal e equipamentos por parte dos países membros da ONU. A polícia militar tem como tarefa principal o policiamento das áreas determinadas pela a operação de paz e é utilizada, ocasionalmente, juntamente às organizações e pessoas responsáveis pelo cumprimento da lei no país anfitrião.

A polícia civil, por sua vez, assume um papel de primordial importância nas missões de paz. Também chamada de CIVPOL, suas funções variam desde o monitoramento e supervisão das organizações mantenedoras das leis locais, ao exercício da autoridade responsável pelo cumprimento da lei.

Devido à importância conferida à CIVPOL, foi criado, em outubro de 2000, o Departamento da Polícia da ONU[58], como parte integrante do Departamento de Operações de Manutenção da Paz, citado anteriormente, e com a função de planejar e dar suporte ao trabalho dos oficiais policiais nas operações.

O debate em torno deste tema tem se intensificado ao longo da década de 90, no entanto, a presença das polícias internacionais não é recente na comunidade internacional. As operações de paz têm tido com freqüência um componente policial, ainda que conhecidas como "ações policiais" ou "operações policiais", enfatizando-se a função de manutenção da lei e da ordem. Como exemplo pode-se citar as ações policiais em Creta (1896-97) e a operação policial em Sardenha sob a égide da Liga das Nações, em 1935.[59]

---

[58] Disponível em: www.un.org/Depts/dpko/dpko/civpol/civpol_1.htm. Acesso em 24 de janeiro de 2007.

[59] SISMANIDIS, Roxane D. V. **Police Functions in Peace Operations: Report from a workshop organized by the United States Institute of Peace**. Peacework*s* nº14, 1997. Disponível em: http://www.usip.org/pubs/peaceworks/pwks14.html . Acesso em 10 de fevereiro de 2008.p.3

Na ONU, a polícia internacional foi pela primeira vez empregada no Congo (Operações das Nações Unidas no Congo – ONUC), em 1960-65 e por mais de 30 anos na Operação de paz da ONU estabelecida no Chipre (Operação de Manutenção da Paz da ONU no Chipre – *United Nations Peacekeeping Force in Cyprus*, UNFICYP) em 1964. Assim, as funções da polícia internacional em missões de paz desenvolveram-se acompanhando as mudanças ocorridas na natureza e complexidade de tais missões. Durante a missão no Congo, foram destacados contingentes policias de Gana e da Nigéria para auxiliar na manutenção da ordem pública naquele país. A missão de paz no Chipre, por sua vez, marcou o início da evolução no policiamento internacional havendo monitoramento e supervisão da polícia local pelos integrantes da força policial internacional.

Essa nova função é definitivamente incorporada pela missão de paz estabelecida na Namíbia (Grupo de Assistência das Nações Unidas para o Período de Transição - *UN Transition Assistance Group in Namibia* -UNTAG)) em 1989. O país foi dividido em sete distritos policiais, com um total de 49 delegacias policiais e contou com contingentes de 25 países diferentes. Suas funções abarcaram desde o monitoramento e supervisão da polícia local até o acompanhamento de eleições.

Tais exemplos, conforme podemos perceber, correspondem a situações em que já havia uma polícia local e onde as atividades da força policial limitaram-se ao auxílio ao pessoal do país anfitrião. Entretanto, ao longo dos

últimos anos, as Nações Unidas envolveram-se em operações onde a supervisão não era suficiente e responsabilizou seus oficiais das polícias internacionais pela formação e treinamento da polícia local. Alguns exemplos dessas missões foram: Missão das Nações Unidas para Assistência em Ruanda (*UN Assistance Mission in Rwanda* - UNAMIR), em 1994; Operação das Nações Unidas em Moçambique (*UN operation in Mozambique* - ONUMOZ), em 1992-95; e a Autoridade de Transição no Camboja (*Transitional Authority in Cambodia* - UNTAC) em 1992-93.

Desde então, o componente policial está presente em todas as missões de paz mais proeminentes das Nações Unidas e envolvem o treinamento, a reorganização e o monitoramento das forças policiais locais. Nesse sentido, a seleção de policiais para composição dos quadros da polícia internacional é de extrema importância, bem como seu treinamento e adaptação.

Dentre os principais problemas enfrentados atualmente pelas forças policiais, apontamos o baixo número de destacamentos policiais, a falta de padrões gerais de treinamento, e a comunicação. Relativamente a tais desafios, deve-se salientar que a maioria dos Estados membros não possui destacamentos reserva que substituam os contingentes oferecidos às missões de paz, o que explica seu número bastante inferior se comparado aos destacamentos militares.

Outra questão relacinada, diz respeito à falta de padrões gerais para o treinamento de soldados, já que cada destacamento tem um treinamento especifico de seu país, bastante atrelado à região em que atua. Dessa forma, os treinamentos da ONU incluem a observação de certos padrões

gerais bem como alguns específicos do país onde ocorrerá a missão. Dentre esses princípios específicos, leva-se em consideração os aspectos culturais do país anfitrião, bem como sua história e geografia, o que aumenta o tempo de treinamento e seus custos.

Por fim, relativamente à comunicação observamos um claro problema relativamente às diferentes línguas. Assim, como nas operações militares, faz-se necessário o conhecimento da língua oficial da missão, normalmente o inglês, bem como da língua local, o que dificulta o recrutamento. Isso ocorre porque na maioria das vezes os países contribuintes de forças policiais são aqueles considerados “em desenvolvimento” que têm o inglês como segunda língua e raramente têm conhecimento da língua local. Os destacamentos policiais com um bom conhecimento da língua inglesa é muito inferior aos componentes das forças armadas que na maioria das vezes têm o aprendizado de línguas estrangeiras em sua própria formação.

No entanto, o mais importante e complexo desafio imposto à força policial refere-se aos mandatos e às missões de paz que têm se estabelecido em países onde a autoridade civil e o sistema criminal de justiça estão parcial ou totalmente destruídos. Quando isso ocorre, a reorganização de um sistema de leis é essencial para a estabilização da sociedade e reconstrução da autoridade civil. Com as experiências desastrosas da própria ONU, o debate em torno da responsabilidade internacional na criação de um novo sistema de justiça e no exercício da autoridade é de suma importância.

Sismanidis[60] afirma não há unanimidade de opiniões no que tange a esse tema dentre os especialistas no assunto, destacando que embora seja reconhecida a necessidade de um sistema de lei para reger a sociedade, muitos argumentam que esse novo sistema seria estabelecido à luz dos princípios ocidentais, desrespeitando as tradições locais e muitas vezes levando à desconfiança da comunidade local relativamente à força de paz internacional. Além disso, há o problema do tempo de comprometimento que é exigido para cumprimento dessa função, uma vez que o capital e pessoal especializado disponibilizados às forças de paz são bastante reduzidos, impedindo o cumprimento efetivo dessa função.

No caso das missões com objetivos humanitários a necessidade de estabelecimento de ambientes mais seguros e menos criminalizados para que as forças militares e os agentes humanitários possam trabalhar com mais efetividade esbarra nos princípios de neutralidade e imparcialidade. No caso das intervenções humanitárias, o papel desempenhado por tais forças policiais se faz de extrema importância dado que a provisão do auxílio humanitário em um conflito civil caracterizado principalmente pelos elevados índices de criminalidade, é bastante difícil. Nestes casos, as negociações com as partes envolvidas para que o auxílio seja prestado de forma adequada, por vezes acaba minando a percepção desses princípios necessários para uma assistência humanitária adequada e constituindo-se em uma das principais críticas às intervenções humanitárias atualmente.

[60] *Idem* p. 15

Conforme podemos observar, a atual complexidade do Sistema Internacional, onde têm prevalecido conflitos de natureza intra-estatal traz diversos desafios ainda não solucionados pela comunidade internacional. A ONU tem trabalhado na elaboração de documentos que procuram exaurir o tema e esclarecer as melhores formas de ação. No entanto, têm prevalecido experiências muitas vezes desastrosas que não condizem com os mandatos e objetivos buscados por cada uma dessas missões.

### *1.4.2 A Divisão Militar*

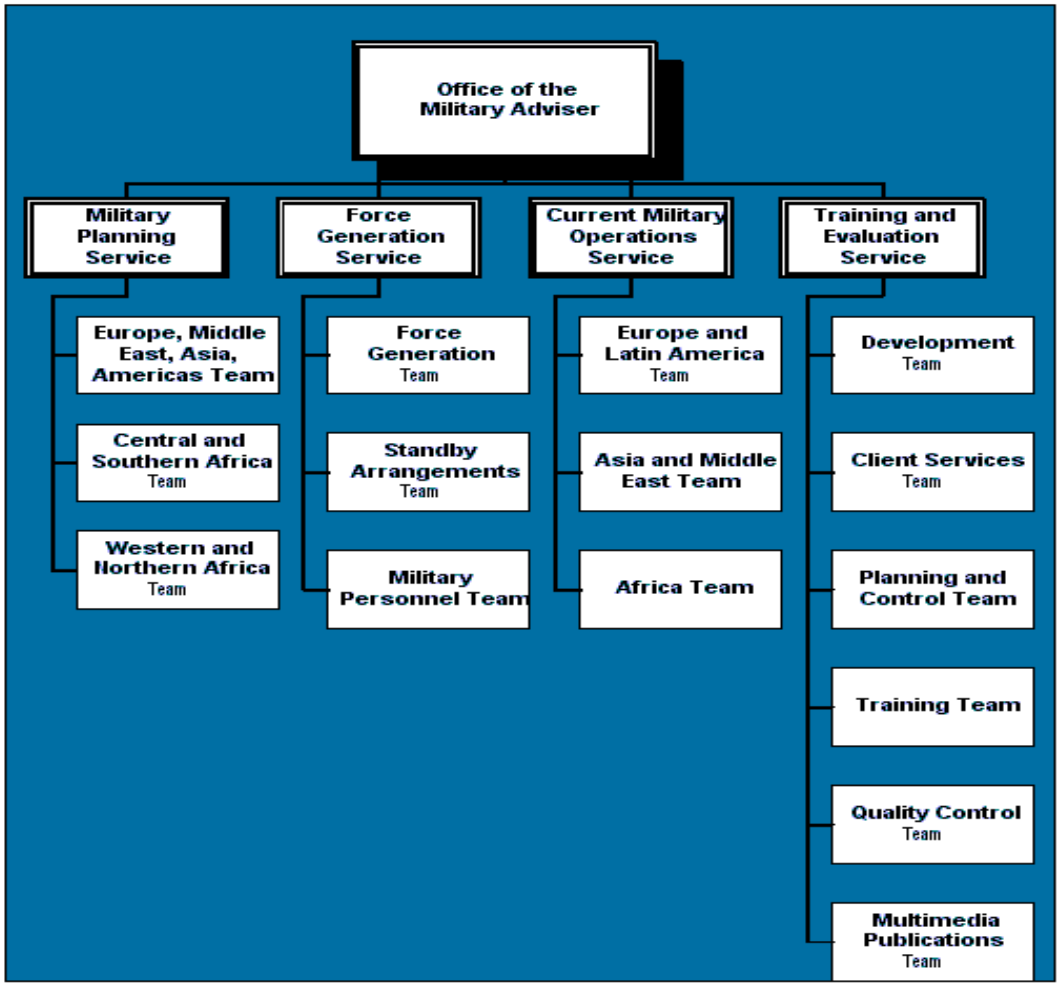
A Divisão Militar do Departamento de Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas tem como principal objetivo dar suporte ao Secretário Geral, Conselho de Segurança e outros órgãos intergovernamentais em assuntos relacionados às missões implementadas pela organização. Para tanto, tem como função o pronto suporte e planejamento para o estabelecimento de uma missão de paz, que incluem a condução, o gerenciamento e a direção das operações de modo que as capacidades militares oferecidas pelos Estados Membros sejam melhor empregadas em cada uma das missões[61].

Os tipos de missões empregadas pela ONU requerem um claro entendimento relativamente a grande variedade de atores e locais em que podem ser estabelecidas. Dessa forma, percebe-se que a Divisão Militar é responsável por toda a parte estratégica das missões de paz, de modo que as

[61] Informações disponíveis em: www.um.or/depts/dpko/milad. Acesso em 29 de janeiro de 2007.

melhores análises de informações, planos, treinamento e pessoal estejam disponíveis.

Em razão da atual complexidade atingida pelas diversas missões de paz da ONU, diversas são também as exigências para seu sucesso. Tais dificuldades referem-se tanto aos diversos ambientes em que tais operações são estabelecidas, que determinam a necessidade de uma série de especialidades e especialistas, quanto à rapidez com que a ONU muitas vezes deve agir. Por essa razão a divisão militar possui diversas seções que tratam das diversas funções e regiões incumbidas ao órgão.




*Fonte: Departamento de operações de Paz da Organização das Nações Unidas. Disponível em: ww.un.org/depts/dpko/milad/md/organization.htm . Acesso em 17 de fevereiro de 2008.*

Especial atenção deve ser dada ao Sistema de Pronto emprego da ONU (*United Nations Stand-by Arrangements*). Este sistema é baseado no comprometimento em recursos e pessoal por parte dos Estados Membros e surgiu da necessidade de uma rápida resposta da comunidade internacional a diversos conflitos e crises humanitárias. Os recursos oferecidos

vão desde formações militares, pessoal especializado (civil e militar), a serviços e equipamentos.

O sistema é mais um exemplo da atual complexidade atingida pelos conflitos encenados no Sistema Internacional, que exigem uma resposta rápida na ausência de um governo responsável pelo país ou região conflitiva. Assim, o envio de tropas por parte da ONU a tais regiões tem sido recorrente e, da mesma forma, diversos temas receberam renovada atenção, em especial os direitos humanos[62].

Desde então as intervenções têm se tornado cada vez mais constantes e, concomitantemente, as missões de paz têm adquirido especial importância. Tais intervenções são fruto também da defesa da intervenção das Forças Armadas no combate às novas ameaças, surgidas nos cenários regional e doméstico durante os anos 90.

De acordo com Sain[63], as novas ameaças referem-se ao

> (...) conjunto de riscos e situações não tradicionais de conflito, ou seja, aquelas não geradas por conflitos interestatais derivados de discussões sobre limites territoriais ou de competição por hegemonia estratégica, e que, portanto, estavam sujeitas à resolução por meio do emprego, ou ameaça de emprego, das Forças Armadas dos países contendentes.

---

[62]MATHIAS, Suzeley; PEPE, Leandro. **Segurança e Democracia: a atuação do Brasil no Haiti**. Trabalho apresentado no Lasa's XXVII International Congress. San Juan, março, 2006. Disponível em:http://64.233.169.104/search?q=cache:V38XyQ4qJnIJ:www.resdal.org/producciones-miembros/art-mathias-lasamar06.pdf+mathias+pepe&hl=pt-BR&ct=clnk&cd=1&gl=br . Acesso em: 10 de fevereiro de 2008.p.1

[63]SAIN, Marcelo Fabián. **Novos horizontes, novos problemas: As Forças Armadas argentinas frente às novas ameaças (1990-2001**). P. 157-210. IN: MATHIAS, Suzeley K. ; SOARES, Samuel A (orgs). **Novas Ameaças: Dimensões e Perspectivas.** São Paulo: Sicureza, 2003.p.157-8

Essas novas ameaças sugerem a reestruturação da agenda das Forças Armadas que passam a se envolver em questões que vão além de seu papel tradicional e das relações civil-militares. Este papel tradicional relaciona-se ao combate às ameaças externas, preparando-se para um possível conflito bélico. No entanto, conforme destacado, as novas ameaças exigem que sejam adquiridas novas funções incluindo aquelas "não militares", como a construção da nação (*nation-building*), a segurança interna, ajuda humanitária e ações de assistência social.[64]

As missões de paz, portanto, são parte desse novo papel das forças armadas e o envio de tropas por parte dos Estados a tais operações têm se tornado cada vez mais constante. Tais intervenções ocorreram em diferentes ambientes geopolíticos e envolveram diferentes formas de atuação e interesse.

O envolvimento das Forças Armadas nas operações de paz, em especial dos países em desenvolvimento e mais atrasados em termos de treinamento e equipamentos militares, têm diversas motivações. Dentre tais motivações destacam-se três: 1) a atualização das forças armadas que trocam experiências com as forças armadas de outros países, trazendo o sentimento da necessidade de modernização das mesmas; 2) a diversidade de locais em que atuam as tropas, proporcionando conhecimento tanto sobre formas de atuação diversas bem como de novas tarefas a elas incumbidas e, por fim 3) a importância

[64] *Ibdem,* p.158.

que as missões de paz têm adquirido ao longo da história, conferindo prestígio aos países que delas participam.[65]

Para países como os Estados Unidos, sua participação nas diferentes missões de paz, garante sua influência em locais considerados estratégicos por seus governos. Os Estados Unidos são um dos maiores fornecedores de tropas das Nações Unidas e estão presentes em quase todas as missões de paz estabelecidas sob seu auspício. Isso denota a grande importância que tais operações têm para este governo e a grande relevância dada a elas para a concretização de seu interesse nacional.

Relativamente aos desafios enfrentados pelas forças armadas no âmbito das missões de paz, destaca-se o problema relativo à grande diversidade cultural que compõe uma operação de paz, problema semelhante enfrentado também pela polícia.

A diversidade cultural traz problemas que vão desde a variedade de treinamento recebido pelas tropas combatentes de diversos países aos problemas referentes à comunicação. No entanto, atualmente, um dos maiores problemas enfrentados diz respeito à falta de policiais destacados para efetuar suas funções, cabendo às tropas militares muitas vezes essas tarefas que não lhes dizem respeito e para as quais não foram treinadas.

---

[65]MATHIAS, Suzeley; PEPE, Leandro. **Segurança e Democracia: a atuação do Brasil no Haiti**. Trabalho apresentado no Lasa's XXVII International Congress. San Juan, março, 2006. Disponível em:http://64.233.169.104/search?q=cache:V38XyQ4qJnIJ:www.resdal.org/producciones-miembros/art-mathias-lasamar06.pdf+mathias+pepe&hl=pt-BR&ct=clnk&cd=1&gl=br . Acesso em: 10 de fevereiro de 2008.p.12-13

O governo dos Estados Unidos, por exemplo, tem oferecido limitados recursos para as funções policiais. As Forças Armadas americanas têm prevalecido como principal instrumento de seu governo para as operações de paz, o que acarreta aos mesmos certas funções de policiamento, como aconteceu nos casos do Panamá, Somália e Haiti[66]. Segundo Sismanidi, os *policemakers* do Departamento de Defesa americano estão conscientes da crescente importância dada à segurança pública, mas têm obtido limitado apoio político doméstico neste sentido. Além disso, os próprios líderes militares têm feito pouca objeção à adoção de funções de segurança pública, particularmente aquelas referentes ao monitoramento, pelas forças militares.

Observando os dados do Departamento de Operações de Manutenção da Paz, percebemos que o número de policiais empregados nas missões de 1996 a 2006 aumentou de 1139 para 8695. Enquanto que o número de combatentes militares variou de 26251 para 69146.[67] Isso nos mostra que embora ambos os contingentes policiais e militares tenham aumentado e que o número de militares seja ainda bastante superior, o aumento proporcional de policiais foi maior do que o de combatentes militares, o que denota a importância crescente deste segmento em uma operação de paz.

Esse aumento de importância não foi acompanhado por um comprometimento de forças policiais por parte dos Estados Membros, o que

---

[66] SISMANIDIS, Roxane D. V. **Police Functions in Peace Operations: Report from a workshop organized by the United States Institute of Peace**. Peaceworks nº14, 1997. Disponível em: http://www.usip.org/pubs/peaceworks/pwks14.html . Acesso em 10 de fevereiro de 2008.p.4

[67] Dados obtidos no site do Departamento de Operações de Manutenção da Paz da ONU. Disponível em http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/contributors/ . Acesso em 29 de janeiro de 2007.

prejudica o pleno exercício das tarefas incumbidas aos militares envolvidos com a segurança pública.

Tais exemplos mostram apenas alguns dos inúmeros desafios enfrentados pelas missões de paz de modo geral. Ressaltando que a intensa participação da ONU em tais conflitos, embora seja necessária, carece ainda de efetividade para o sucesso de suas ações. Por fim, destaca-se que existe uma responsabilidade crescente da comunidade internacional em tais tipos de intervenções, em especial aquelas relacionadas aos Direitos Humanos. Não obstante, estas ainda dependem dos recursos oferecidos pelos Estados membros e da elucidação de diversas outras importantes questões referentes à legitimidade das Nações Unidas em intervirem em crises domésticas, assumindo o controle da administração, economia e força em tais locais.

# CAPÍTULO 2:

## O Sistema de Assistência Humanitária

As intervenções humanitárias, maciçamente autorizadas a partir do fim do conflito bipolar "podem ser consideradas como uma tentativa de tornar mais eficiente a assistência humanitária aos não-combatentes atingidos pela eclosão de conflitos étnicos e nacionais ao redor do globo." [68] Embora o argumento humanitário tenha ganhado grande visibilidade somente com o início da década de 90, a humanidade está e sempre esteve sujeita a situações que provocam emergências humanitárias.

Essas emergências ou crises humanitárias são marcadas pelas graves condições em que se inserem as populações afetadas, os níveis de violência atingem altos patamares, provocando a morte e o deslocamento forçado de milhares de pessoas residentes nestas regiões. Em tais situações a assistência humanitária em larga escala é necessária, muito embora a segurança até mesmo dos agentes humanitários seja arriscada.

A assistência humanitária consiste em prover o auxílio a essas populações quando seus Estados não se encontram em condições de fazê-lo. A

[68] RODRÍGUES, Simone Martins. **Segurança Internacional e Direitos Humanos: a prática da Intervenção Humanitária no Pós Guerra Fria.** Rio de Janeiro: Editora Renovar, 2000. p.79.

ausência de um órgão centralizador desses esforços provocou a sobreposição de ações desempenhadas pelas diversas organizações envolvidas neste auxílio, destacadamente as organizações não governamentais e agências especializadas da ONU.

Nesse contexto, no início dos anos 90 as Nações Unidas aumentam os esforços nessa área, buscando a criação de um sistema organizado para a provisão dessa assistência e evitando que os esforços das organizações envolvidas fossem sobrepostos.

### *2.1 Origens, princípios e estrutura de funcionamento*

> ARTIGO 1 - Os propósitos das Nações unidas são: (...) 3. Conseguir uma cooperação internacional para resolver os problemas internacionais de caráter econômico, social, cultural ou *humanitário*, e para promover e estimular o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião;(...)[69]

Observando a citação acima presente no artigo primeiro da Carta das Nações Unidas, é de se notar a presença ainda que vaga e incipiente do objetivo em promover o auxílio humanitário. Naquela época embora constasse no documento a necessidade de promover o socorro humanitário àqueles que dele necessitassem, nada foi feito de mais concreto em prol desta meta.

---

[69] ORANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Carta das Nações Unidas.** São Francisco, 1945. Disponível em: http://www.onu-brasil.org.br/documentos_carta.php . Último acesso em 05 de janeiro de 2008.

Ao longo de sua existência a organização passou a incorporar paulatinamente mecanismos de ajuda a vítimas de desastres, especialmente de origens naturais, a suas práticas. Essa ajuda, todavia, apresentava-se tardiamente e era pouco eficiente, e somente em 1971, foi criado o primeiro organismo especializado nesta matéria, a Organização das Nações Unidas para o Socorro a Desastres (United Nations Disaster Relief Organization - UNDRO).[70]

A UNDRO direcionava seus esforços principalmente a vítimas de desastres naturais e, nesse sentido, o papel de auxiliar as vítimas de desastres provocados pelo homem era incumbido a outras organizações especializadas da ONU como o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento(PNUD), o Fundo das Nações Unidas para a infância (UNICEF), o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), o Programa Mundial de Alimentos (PMA), a Organização de Alimentação e Agricultura (FAO) e a Organização Mundial de Saúde (OMS). Essas agências trabalhavam simultaneamente para aliviar o sofrimento dessas populações sem que houvesse um órgão que coordenasse todos estes esforços. Assim, as ações acabavam se sobrepondo, os orçamentos eram concorrentes, e os recursos obtidos para o auxílio a essas regiões eram, muitas vezes, desperdiçados.

Com o fim da Guerra Fria, aquartelava-se também o sistema de tutela de territórios coloniais e o sistema de Estados satélites auxiliados pelas duas superpotências Estados Unidos e União Soviética. Estes Estados, muitos

[70] MARCOS, Francisco Rey. **El sistema Internacional de respuesta a los desastres: limitaciones y tendencias.** Madrid: Cuadernos del IECAH, junho 2005, p.21.

dos quais recém formados, não eram capazes de evitar a eclosão de graves conflitos civis nem de prover a assistência necessária às vítimas de tais conflitos, tendo evitado o inicio das hostilidades até então graças aos sistemas de suporte vigentes no período bipolar.

Diante dessa situação, diversas crises humanitárias, provenientes especialmente de conflitos civis, eclodem no globo e as ações da ONU em prol deste auxílio tornam-se cada vez mais constantes. Já em 1981, a ONU divulga o documento "Uma nova ordem humanitária internacional",[71] no qual os Estados membros, reunidos na Assembléia Geral, reconhecem a necessidade de se fortalecer a ação internacional que combata os problemas humanitários cada vez mais graves, além de conclamar a organização a ajustar as atividades das outras organizações intergovernamentais (OIGs) e não governamentais (ONGs) envolvidas nesse auxílio.

Este foi o primeiro de uma série de documentos divulgados quase anualmente pela organização e que têm o mesmo nome. Neste primeiro, a importância do aperfeiçoamento dos atuais mecanismos existentes no âmbito humanitário e a necessidade de ocupar-se com os aspectos que não tenham sido adequadamente tratados são reconhecidos.

Dessa forma, a fim de discutir tais aspectos, o documento divulgado em 1982[72] insta a formação de uma Comissão Independente sobre

[71] A/RES/36/136. Disponível em: http://daccess-ods.un.org/TMP/2557518.html . Acesso em: 22 de agosto de 2007.
[72] A/RES/37/201. Disponível em: http://daccessdds.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/434/41/IMG/NR043441.pdf?OpenElement . Acesso em 22 de agosto de 2007.

questões Humanitárias Internacionais. Essa comissão é criada em julho de 1983 e é então incumbida de escrever um amplo relatório sobre o assunto a ser divulgado no quadragésimo período de sessões. Como resultado deste informe, em 1987, é criado o Escritório Independente de Questões Humanitárias, que tinha como objetivo auxiliar os trabalhos da Comissão independente divulgando a questão humanitária e pedindo aos governos que emitissem seus pareceres acerca do assunto.

Percebemos aqui que há um esforço da organização em consultar os diversos atores envolvidos com a ação humanitária, notadamente as ONGs e os próprios Estados, a fim de se estabelecer uma ação comum e coordenada evitando a sobreposição de ações.

Esses esforços resultam em diversas resoluções aprovadas pela Assembléia Geral que já incorporavam a terminologia humanitária e atentavam para a necessidade de liderança das Nações Unidas nestas funções.[73] Dentre estas resoluções, destacamos a 46/182 "Fortalecimento da Coordenação em Assistência Humanitária de emergência do sistema das Nações Unidas"[74]. Este documento apresenta-se como importante referência em matéria de assistência humanitária na medida em que é o primeiro emitido pela ONU no qual

[73] Além do documento já mencionado "Uma nova ordem humanitária internacional", foram também divulgados diversos outros documentos como "Promoção da Cooperação internacional em esfera humanitária", divulgados em 1987 e 1988; e "Fortalecimento da Coordenação da assistência humanitária de emergência do sistema das Nações Unidas", divulgados em 1991, 1997, 1998, 1999, 2000 e 2001. Todos disponíveis no centro de documentação da organização: http://www.un.org/spanish/documents/resga.htm . Acesso em 25 de julho de 2007.

[74] A/RES/46/182. Disponível em: http://daccessdds.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/589/36/IMG/NR058936.pdf?OpenElement . Acesso em: 05 de setembro de 2007.

são descritos os princípios e as formas de atuação da então organização na esfera humanitária.

> O sistema das Nações Unidas necessita ser adaptado e consolidado de modo a resolver os desafios presentes e futuros de maneira efetiva e coerente. Deve ser oferecido com recursos a se ajustarem com necessidades futuras. A falta desses recursos tem sido um dos maiores limitadores na efetividade de resposta das Nações Unidas a emergências. [75]

O referido documento postula doze princípios considerados essenciais para a provisão de assistência humanitária, são eles:

1) A assistência humanitária é de suma importância àqueles que são vítimas de desastres naturais e outras emergências;
2) A assistência humanitária deve ser realizada de acordo com os princípios de *humanidade, neutralidade e imparcialidade.* O princípio de *humanidade* refere-se ao fato de que o sofrimento humano deve ser remediado e que a dignidade e direitos de todas as vítimas devem ser respeitados e protegidos. A *imparcialidade* leva em conta o fato de que a assistência humanitária deve ser provida sem qualquer discriminação, seja de gênero, nacionalidade, opiniões políticas, raça ou religião. O auxílio a indivíduos deve, então ser guiado somente por suas necessidades mais urgentes. Finalmente relativamente à *neutralidade,* diz-se que a assistência humanitária deve ser provida sem o engajamento com as partes envolvidas no

[75] *ibdem*

conflito ou em controvérsias de natureza política, religiosa ou ideológica.

3) O respeito à soberania e a integridade territorial, necessitando-se para tanto do *consentimento* do país afetado [76];

4) O Estado é a entidade primeira responsável pelo provimento de assistência humanitária, cabendo a ele, portanto, a iniciativa, a organização, a coordenação e a implementação de assistência humanitária;

5) Na incapacidade do Estado em prover essa assistência, a mesma deve ser realizada através da cooperação internacional nos términos das leis nacionais e internacionais;

6) Os estados afetados e incapazes de prover assistência humanitária a suas populações devem facilitar o trabalho dessas organizações, seja na entrega de medicamentos, alimentos ou provisão de abrigos, etc;

7) Os Estados localizados próximos aos locais afetados são fortemente encorajados a participar diretamente dos esforços internacionais para o auxílio humanitário permitindo o livre trânsito desta assistência;

8) Os governos e instituições intergovernamentais devem adotar medidas de prevenção e preparação relativamente aos desastres;

[76] Postula-se que a princípio o auxílio humanitário deve ser realizado mediante apelo do país afetado e na ausência deste que seja, ao menos, obtido o consentimento.

9) As fases da assistência humanitária, emergência, reabilitação e desenvolvimento (longo prazo), devem ser cumpridas em sua totalidade;

10) O crescimento econômico e desenvolvimento sustentável são importantes elementos para lograr-se a prevenção e a preparação relativamente a esses desastres e emergências;

11) As contribuições à assistência humanitária devem ser realizadas mediante os recursos disponíveis que visem a cooperação internacional para o desenvolvimento;

12) Cabe às Nações Unidas o papel de liderança e coordenação dos esforços em prover assistência humanitária àqueles que dela necessitem.

De modo geral, os princípios da assistência humanitária conclamam o respeito à soberania do Estado na medida que exige a neutralidade, a imparcialidade, o consentimento e o apoio explícito do país afetado. Esses princípios, com a incorporação da força como novo elemento para a provisão desta assistência através das intervenções humanitárias, acabam se diluindo e constituindo-se em graves críticas às intervenções estabelecidas pela ONU na década de 90, conforme veremos mais adiante.

O referido documento faz alusão ainda às capacidades de prevenção, preparação e coordenação da ação humanitária. Relativamente à

prevenção, é ressaltada a necessidade de se estabelecer estratégias para a prevenção e mitigação de desastres, especialmente através da cooperação internacional e troca de informações. Neste sentido, a fase de preparação incorporaria medidas nacionais e internacionais a fim de aumentar a capacidade dos países em desenvolvimento de mitigar desastres de maneira rápida e efetiva e para fazer frente a todas as situações de emergência.

Para a efetivação desta fase, o documento atenta para a necessidade de um sistema de pronto alerta, no qual estariam disponíveis diversas informações a respeito das possíveis zonas afetadas. Os agentes humanitários e especialmente os governos das regiões afetadas teriam acesso irrestrito a estas informações. Dessa forma, o fortalecimento das capacidades desses países em receber, utilizar e difundir essa informação é imprescindível.

Além disso, pensou-se também na criação de um mecanismo central de financiamento complementar ao fundo de emergência. Este mecanismo seria necessário para o financiamento de contingentes com o fim de reforçar a capacidade operacional das Nações Unidas.

Por fim, destacamos que em relação à capacidade de coordenação o documento infere que a coordenação da ajuda humanitária é de responsabilidade do Secretário Geral :

> A liderança do Secretário Geral é decisiva e deverá ser fortalecida a fim de se lograr uma melhor preparação para casos de desastres e outras situações de emergência, bem como para coordenar uma reação rápida e coerente. Para este intuito, deve-se prestar apoio às medidas de prevenção e preparação, criando-se assim, um comitê permanente entre organismos, um sistema de chamadas

> unificadas, um fundo renovável central para casos de emergência e um registro das capacidades de contingentes. [77]

Essa capacidade de coordenação seria então incumbida a outro organismo especializado da ONU e sob a coordenação de um Secretário adjunto de assuntos humanitários nomeado pelo Secretário Geral.

Assim, até a década de 90 não havia um sistema coordenado de assistência humanitária nas Nações Unidas. Tanto a Comissão Independente como o Escritório Independente de Assuntos Humanitários acabaram acumulando funções mais analíticas e informativas, e pouco coordenativa. Na verdade ambos os organismos foram criados a fim de se criar um sistema coordenado de ajuda humanitária através da análise das situações correntes e dos pareceres dos principais agentes humanitários.

> Confrontada com novos conflitos e com os altos custos humanos e financeiros dos desastres naturais, as Nações Unidas estão se engajando em duas frentes. De um lado, tem procurado prover alívio imediato às vítimas, prioritariamente através de suas agencias operacionais; por outro lado, tem procurado estratégias mais efetivas para a prevenção do surgimento de emergências. [78]

Com a definição dos princípios que regem a assistência humanitária em 1991, e com a constante eclosão de conflitos civis e desastres

---

[77] A/RES/46/182. Disponível em: http://daccessdds.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/589/36/IMG/NR058936.pdf?OpenElement . Acesso em: 05 de setembro de 2007.

[78] Do original: "Confronted with renewed conflict and the escalating human and financial costs of natural disasters, the United Nations has been engage on two fronts. On one hand, it has sought to bring immediate relief to the victims; primarily through its operational agencies; on the other hand it has sought more effective strategies to prevent emergencies from arising in the first place". (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2004, p. 253)

naturais, a necessidade por um sistema mais eficaz de assistência humanitária intensificou-se. No mesmo ano foi estabelecido o Comitê Interinstitucional Permanente, formado por algumas agências especializadas da ONU para provisão de assistência humanitária.

Para o gerenciamento deste comitê foi criado o cargo de Coordenador de Socorro de Emergência das Nações Unidas ou Secretário Geral Adjunto de Assuntos Humanitários atuando como principal assessor político e coordenador de questões humanitárias.

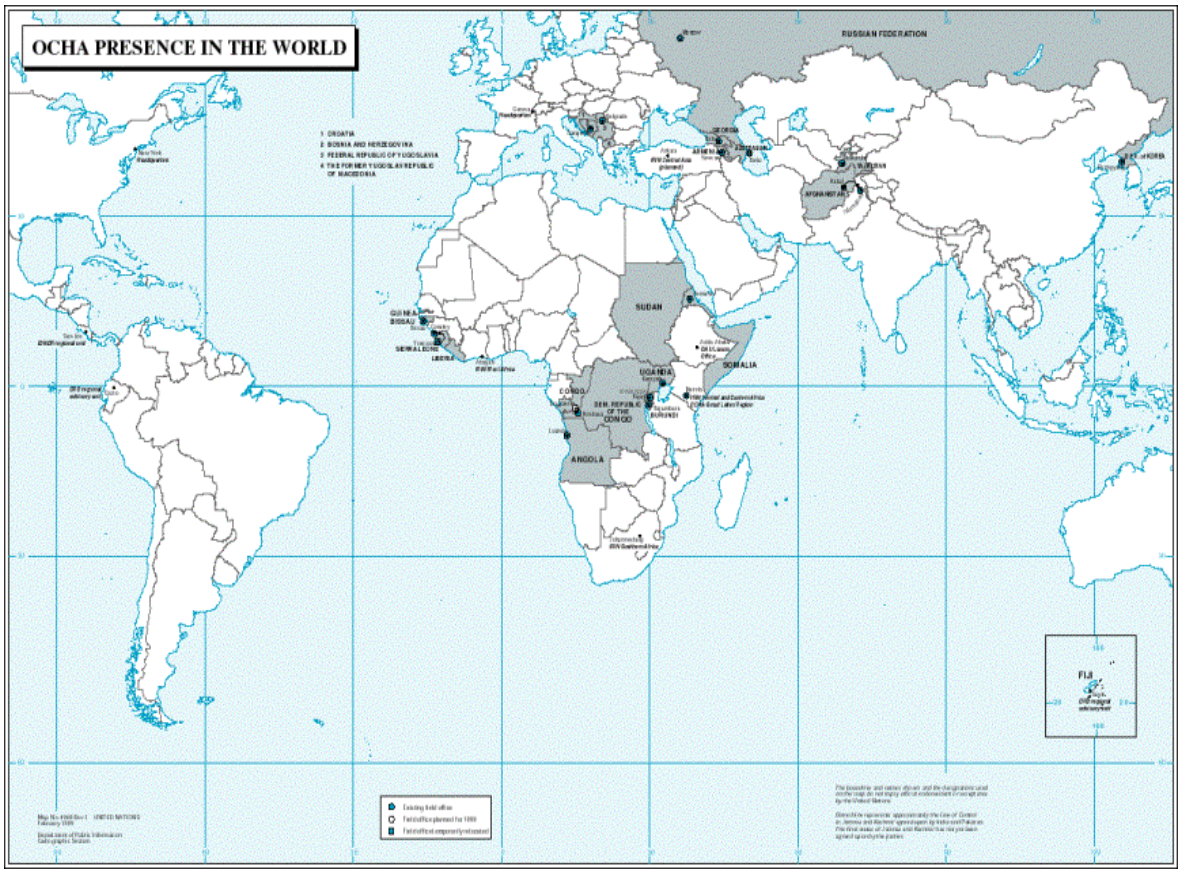
O Comitê Interinstitucional Permanente (*Inter Agency Standby Comittee - IASC*) reúne as principais agencias humanitárias dentro e fora do sistema da ONU: Alto Comissariado Das Nações Unidas para os Refugiados; Programa Mundial de Alimentos; Fundo das Nações Unidas para a Criança; Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação*;* Organização Mundial da Saúde; Programa das Nações Unidas para o desenvolvimento; Fundo das Nações Unidas para as Populações; Banco Mundial; Alto Comissariado dos Direitos Humanos; as principais organizações humanitárias intergovernamentais como a *International Organization for Imigration*, a Cruz Vermelha, a Federação Internacional da Cruz Vermelha e as Sociedades do Crescente Vermelho; o representante do secretário Geral para deslocados internos; e três consórcios internacionais de organizações não governamentais: *Inter Action*, *International Council of Voluntary Agencies* e o *Steering Comitee for Humanitarian Response.*

O referido comitê formula respostas para todo o sistema ante ao aparecimento de emergências concretas, determinando as prioridades e reforçando a capacidade de apoio dos próprios países. Além disso, também atua em outros aspectos da emergência como a retirada de minas, a assistência a deslocados internos e refugiados, desmobilização de antigos combatentes, etc.[79]

Em 1992, com a demanda por uma organização central dos esforços humanitários foi criado o Departamento para Assuntos Humanitários (DHA), que posteriormente, em 1998 foi convertido no Escritório de Coordenação de Assuntos Humanitários (OCHA), para enfatizar ainda mais o papel de coordenação nas emergências e crises. O DHA era responsável por liderar e coordenar respostas rápidas a crises humanitárias. Seu mandato focava-se no funcionamento de um efetivo sistema de pronto-alerta, prevenção e preparação, bem como pela transição da fase de alívio imediato, para desenvolvimento. Apesar disso, o departamento enfrentou uma série de dificuldades, dentre as quais destacamos a ambigüidade de seus princípios, além de não ter logrado a finalização de sobreposição de funções entre os organismos onusianos diretamente envolvidos com a assistência humanitária. Outro aspecto importante, e que contribuiu para a substituição do órgão pelo OCHA, relaciona-se à questão financeira, uma vez que o orçamento do DHA competia com o de cada uma das agência especializadas, dado que suas fontes de recursos eram as mesmas e estavam sob o controle diret do Secretário Geral.

[79] Informações disponíveis em: http://www.un.org/spanish/ha/moreha.htm . Acesso em: 25 de junho de 2007.

## *2.2 O Escritório das Nações Unidas para Assuntos Humanitários*[80]




*Fonte: Escritório das Nações Unidas para Assuntos Humanitário. Disponível em:* www.reliefweb.int/library/documents/ocha__orientation__handbook_on__.htm .

*Acesso em: 17 de fevereiro de 2008.*

O principal papel do OCHA é, portanto, dirigir as atividades da organização buscando uma resposta rápida aos desastres naturais e tecnológicos

[80]As informações acerca do funcionamento do OCHA foram retiradas do documento: ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **OCHA's Orientation Handbook on Complex Emergencies.** Disponível em: http://www.reliefweb.int/library/documents/ocha__orientation__handbook_on__.htm . Acesso em: 17 de fevereiro de 2008.

e às crises humanitárias resultantes de conflitos no interior dos Estados ou entre eles. As funções coordenativas foram ampliadas parcialmente pela transferência de funções operacionais, como a desativação de minas terrestres, a outras entidades no interior do sistema ONU. Outras questões como a proteção a deslocados internos e a defesa às questões humanitárias foram inclusas às principais funções do órgão. Dessa forma, o Escritório é incumbido da planificação, coordenação, logística, diplomacia e capacitação de recursos para a assistência humanitária.

Como uma organização não operacional, o OCHA é considerado mais imparcial e mais objetivo que as agências operacionais que se concentram nos assuntos relacionados a sua própria área de atuação. Além disso o OCHA mantém fortes relações com os componentes político, de direitos humanos e de manutenção da paz das Nações Unidas, buscando uma abordagem integrada das emergências complexas, desde a fase de alívio imediato, à construção da paz e desenvolvimento a longo prazo.

Seguindo as orientações do documento divulgado em 1991, “Fortalecimento da Coordenação em Assistência Humanitária de emergência do sistema das Nações Unidas”, o OCHA dá grande importância ao processo de desenvolvimento e restauração. O auxílio humanitário teria, portanto, três fases. Uma primeira conhecida como “de emergência” ou “emergencial”, que é a assistência humanitária tradicionalmente conhecida e que consiste no auxílio imediato das populações afetadas mediante entrega de alimentos, medicamentos,

criação de abrigos etc. A segunda fase, também chamada de "reabilitação" refere-se à tentativa de reestruturação da infra-estrutura básica da região afetada, privilegiando os setores econômico, social, de saúde e saneamento e finalmente, político. A terceira e última fase, a qual chamamos de "desenvolvimento" busca a inserção desta região em um processo de desenvolvimento econômico e social sustentável. Essas duas últimas fases contam com a participação de empresas interessadas na reconstrução do país, como empreiteiras e indústrias, além, é claro de técnicos, engenheiros, professores, médicos, advogados, dentre outros profissionais, que ali se estabelecem mediante trabalho voluntariado ou contratado sob a coordenação do OCHA.

Conforme observamos, pois, paulatinamente são incorporadas ao sistema de assistência humanitária das Nações Unidas questões outras que divergem do tradicional socorro humanitário prestado principalmente pelas organizações não governamentais e agências especializadas da ONU [81]

O OCHA desempenha, então três funções principais:

**1) Coordenação de respostas a emergências humanitárias:** A coordenação no campo é encarregada ao coordenador humanitário, responsável

[81]Assistência humanitária clássica, segundo define Victor Currea-Lugo é baseada no direito humanitário internacional e tem como principal representante o comitê internacional da Cruz Vermelha. Essa ajuda humanitária clássica estaria vigente até fins dos anos 80, quando é substituída pelo chamado "Novo humanitarismo", vigente durante a década de 90 e que enfatiza o papel dos direitos humanos. Nesta fase observa-se a transição da teoria das necessidades para a concepção dos direitos e podemos ilustra-la através das intervenções humanitárias autorizadas nessa década. Por fim, destacamos a terceira fase denominada "Instrumentalização do humanitário", que se acentua no período posterior ao 11 de setembro de 2001. Neste caso o direito tem finalidade instrumental será acionado conforme a vontade política do Estado interventor. Aqui destacamos também o intenso uso das forças armadas nas tarefas humanitárias e a percepção da ajuda humanitária enquanto instrumento da política exterior de um dado país. ( LUGO-CURRE, 2005, p.50)

pela liderança dos times de cada Estado membro da ONU. Quando apropriado, Unidades de Coordenação em Campo (*Field Coordination Units*) podem ser estabelecidas para cooperar com o coordenador. Nesses casos, o chefe do OCHA acumula duas funções: uma enquanto Secretário Geral para Assuntos Humanitários (*Secretary-General for Humanitarian Affairs*), que atua como principal conselheiro do Secretário Geral para assuntos humanitários, e como Organizador do Comitê Executivo para Assuntos Humanitários (*Convener of the Executive Committee for Humanitarian Affairs*)[82]; e a outra como Coordenador de Socorro de Emergência, chefiando o Comitê Permanente Interinstitucional, que engloba os principais agentes humanitários dentro e fora do sistema ONU e que se constituiu enquanto principal fórum para alcançar o consenso relativamente à coordenação da resposta humanitária internacional a emergências.

**2) Políticas de desenvolvimento e coordenação:** O OCHA procura assegurar que políticas apropriadas sejam adotadas em cada emergência ou desastre, de acordo com a situação específica do contexto em que se inserem e levando em consideração as questões preeminentes ali presentes. Por exemplo: a existência de deslocados internos, abuso de direitos humanos, etc.

**3) Defesa em questões humanitárias:** Levando em consideração o fato de que o desrespeito aos princípios humanitários é recorrente, o OCHA também é responsável por divulgar os princípios e objetivos humanitários em emergências complexas. Essa divulgação é feita através da elaboração de

[82] Este é responsável por prover um fórum para a comunidade humanitária e para os departamentos político e de manutenção da paz do Secretariado da ONU dividirem perspectivas acerca de crises humanitárias e assuntos afins.

relatório acerca das questões humanitárias (como sanções, refugiados, deslocados internos, direitos humanos, etc), bem como através de plataformas de informação como *web sites* e *e-mails* eletrônicos.

Os princípios que regem as ações do órgão são basicamente os princípios fundamentais que regem a assistência humanitária descritos no documento 146/ 182, acrescidos do arcabouço do direito humanitário, formado pelas Convenções de Genebra para a proteção dos feridos de guerra (1864), dos náufragos (1906), dos feridos e prisioneiros de guerra (1929), dos feridos, náufragos, prisioneiros e civis (1949), além dos dois protocolos datados de 1977 , que enumeram as formas de proteção às vitimas de conflitos armados internacionais (Protocolo I) e às vítimas de conflitos armados não internacionais (Protocolo II).

A alusão aos conflitos internos se deve ao fato de que têm repercussões internacionais, além de não se limitarem aos limites de suas fronteiras nacionais. No entanto a definição de um conflito interno como internacional não é automática e depende de algumas condições, a saber:

1. O conflito tem que envolver o Estado e suas forças armadas em seu território. Operações militares que envolvam grupos não estatais não estão cobertas pelo Protocolo II.
2. Os grupos armados envolvidos no conflito devem estar organizados sob o comando de um responsável. No caso dos conflitos internos a identificação

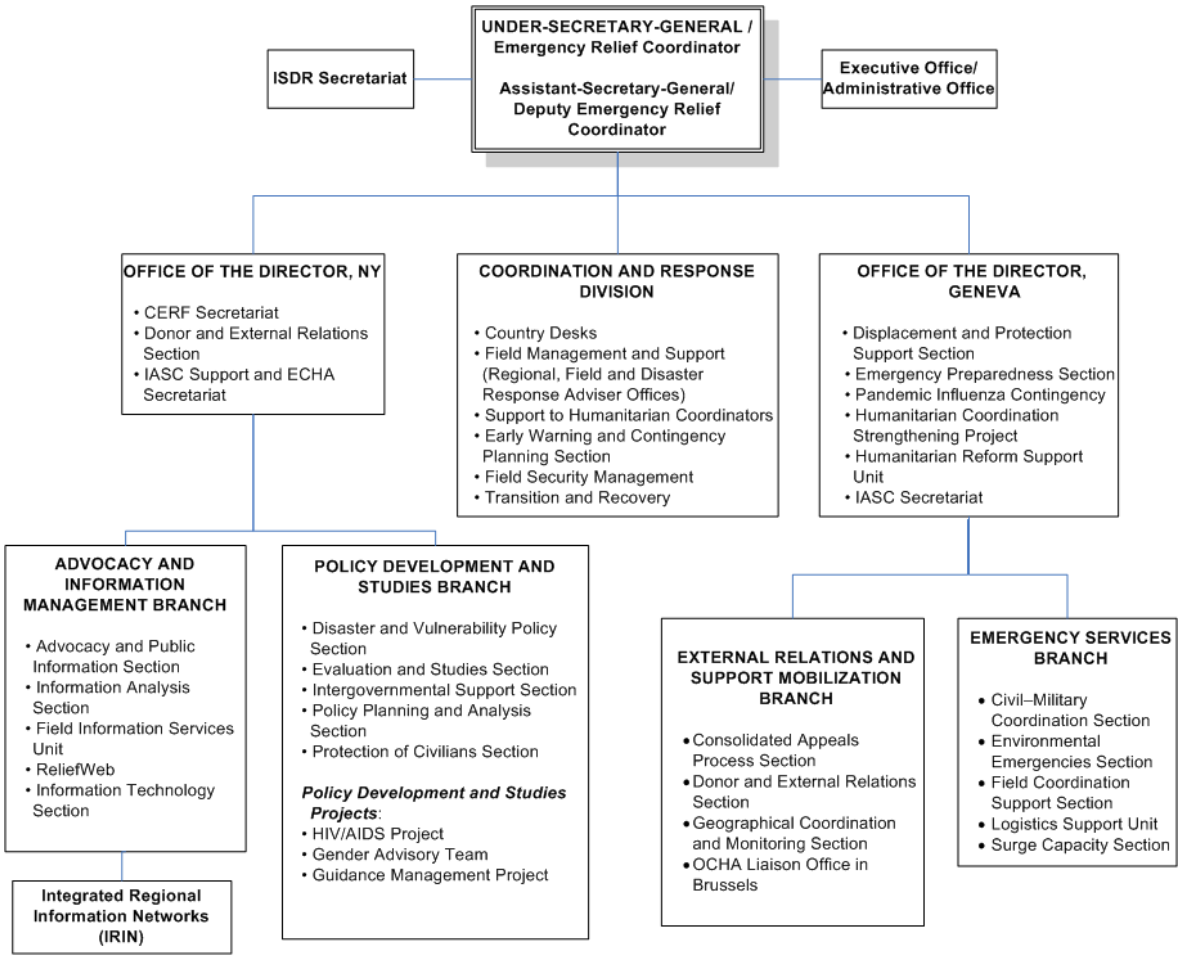
de cada uma dessas partes e comando responsável é bastante difícil, já que muitas vezes podem envolver um grande número de grupos, que não usam uniformes ou qualquer outro elemento que possa identificá-los.

3. O grupo armado envolvido deve, necessariamente, exercer o controle sobre parte do território do Estado. Neste caso, seria pouco provável que os Estados reconhecessem que perderam o controle de seu território.

Assim, percebemos que as atuais normas que regem o Direito Humanitário e as atividades do OCHA esbarram na questão dos conflitos internos e as dificuldades advindas dessa caracterização, que conta com alta participação da população civil, tornando difícil a distinção entre combatentes e não combatentes. Nesses casos a população civil deixa de ser vítima acidental para tornar-se alvo e as atividades do OCHA são limitadas em função da dificuldade em se estabelecer um ambiente seguro para o desenvolvimento dos trabalhos do órgão.

O OCHA tem duas sedes, uma em Nova York e outra em Genebra. As duas sedes refletem os dois principais aspectos da ação humanitária, quais sejam, o suporte a ações em campo e a consulta e negociação com agências operacionais, sediado em Genebra; e a interação entre a questão humanitária e as questões políticas e de manutenção da paz, com sede em Nova York. A separação de funções entre as sedes implica que as funções gerais de coordenação do auxílio humanitário a emergências, desde a captação de fundos

ao monitoramento dessas emergências é designado à Nova York, enquanto que a coordenação das funções relacionadas a ações em campo ocorre a partir de Genebra.



*Fonte: Escritório das Nações Unidas para Assuntos Humanitários . Disponível em:*http://ochaonline.un.org/AboutOCHA/Organigramme/tabid/1153/Default.aspx . *Acesso em: 14 de fevereiro de 2008*

A ação do OCHA tem início quando a necessidade de assistência excede significantemente a capacidade de prover assistência por parte da comunidade humanitária (formada pela população afetada e pelas agências de ajuda humanitária) já engajada nessas situações. Suas ações incluem, pois, as seguintes atividades:

**1) Pronto alerta** (*Early Warning*): essa função é desempenhada pela Unidade de Análise de Informações (*Information Analysis Unit),* formada por diversas agências da ONU - como o OCHA, ACNUR, PMA, UNICEF, FAO, Alto Comissariado de Direitos Humanos, etc - que analisam as situações em países potencialmente críticos, procurando prevenir e mitigar conflitos.

**2) Planificação de Contingência** (*Contingency Planning/ Forward Planning*): A Unidade de Análise de informação, juntamente com o Agência de Coordenação de Emergências (Emergency Liason Branch - *ELB) e* Agência de Resposta a Emergências Complexas *(Complex Emergency Response Branch - CERB)* organiza o plano de contingência e as ações preparativas para o Coordenador Residente das Nações Unidas (*UN Resident Coordinator)* e agência em campo. Alguns exemplos dos componentes desse trabalho incluem:

desenvolvimento de cenários de planificação interinstitucional e divisão do trabalho antes do estabelecimento em campo, bem como identificação e posicionamento de itens permanentes de socorro (*standby relief items*).

**3) Situação interinstitucional / acesso de necessidades** *(Inter-agency situation/ needs assessment ):* quando uma crise humanitária apresenta-se iminente, a Comissão Interinstitucional organiza o acesso da missão ao local, além de definir as necessidades humanitárias e regiões apropriadas para posicionamento dos mecanismos de coordenação em campo. Essas missões de acesso envolvem as agências da ONU, tais como o Alto Comissariado das Nações Unidas para Direitos Humanos, PMA e *UNICEF,* além de Organizações não-governamentais envolvidas com a questão humanitária.

**4) Mecanismo de coordenação em campo** (*Field coordination mechanism)*: estes dependem das circunstâncias particulares de cada emergência complexa. O Comitê Interinstitucional é o responsável pelas decisões acerca dos melhores mecanismos de coordenação baseando-se caso a caso. Algumas opções incluem:

- *Coordenador Residente como coordenador Humanitário* (*Resident Coordinator as Humanitarian Coordinator*): é incumbido da coordenação nos casos mais graves de emergências humanitárias. Sua função principal

é facilitar e assegurar uma provisão rápida e efetiva de assistência humanitária aos seriamente afetados na emergência complexa.

- *Agência Líder* (*Lead Agency*): designada pelo Comitê Interinstitucional para assumir as responsabilidades de coordenação em conjunto com os mecanismos de suporte operacional. A agência designada como líder será aquela cuja especialidade está intimamente ligada às maiores necessidades da emergência em questão.

- *Coordenador Humanitário* (*Humanitarian Coordinator*): apontado para exercer essa função quando não há condições para o coordenador residente ou agência líder exercer a responsabilidade de coordenação. No entanto, assim que a situação permitir, busca-se atribuir à mesma pessoa as funções de coordenador residente e humanitário. Para auxílio dessa coordenação, nos três casos, são designadas Unidades de Coordenação em Campo que desempenham importante papel no estabelecimento de um programa comum entre os agentes humanitários presentes.

**5) Mobilização de Recursos** *(Resource mobilization)* **:** é sabido que para uma resposta humanitária efetiva são necessários recursos abundantes. O aumento de crises humanitárias no sistema internacional não tem sido acompanhado de um aumento correspondente na disponibilidade de recursos. Por

essa razão, as ferramentas de obtenção de recursos têm sido melhoradas e desenvolvidas em conjunto com programas de resposta de emergências humanitárias. Para situações específicas de emergência complexa, a principal forma de atuação do OCHA é através do Sistema de Chamadas Unificadas (*Consolidation Appeal Process* – CAP), uma espécie de mecanismo central de financiamento lançado pelo Coordenador de Socorro de Emergência das Nações Unidas, e, em menor escala pelo Fundo Central de Emergência (*Central Emergency Revolving Fund – CERF*), acionado para que o auxílio humanitário chegue nas primeiras vinte e quatro horas quando da incidência de uma crise humanitária.

1)*CAP*: é considerado também a principal ferramenta para o financiamento dos requisitos próprios do OCHA, que além do orçamento regular, tem requisitos extra-orçamentários. O CAP é o sistema utilizado para obtenção e monitoramento de fundos para as organizações humanitárias. Sua responsabilidade é incumbida ao CERB na sede e ao Coordenador Humanitário em campo. Sem o sistema, as agências especializadas da ONU e outras organizações não governamentais que trabalham em conjunto com a organização lançavam cada uma suas próprias chamadas o que provocava a concorrência entre elas. O CAP define o orçamento que deve ser recebido por cada agência para uma dada emergência através do Plano de Ação Humanitário Comum (*Common Humanitarian Action Plan - CHAP*), criado em 1999.

O papel do CHAP é estabelecer um programa coordenado de intervenções baseado em uma estratégia consensual para objetivos compartilhados. Essa estratégia é criada através da análise comum das questões políticas, econômicas e de segurança do programa humanitário, além da análise de possíveis necessidade humanitárias futuras e da atual capacidade de resposta da comunidade humanitária. Esse plano estratégico engloba, além disso, todas as atividades de socorro, desde o alívio imediato à reconstrução, reabilitação e desenvolvimento. Para tanto, torna-se essencial a priorização das necessidades humanitárias essenciais para o processo de chamada unificada.

*CERF*: é um mecanismo de circulação de capital cuja responsabilidade é incumbida ao Coordenador de Socorro Imediato administrado a partir da sede em Nova York. Sua finalidade é estabelecer uma resposta imediata às emergências, assim que eclodem. Em alguns casos menos comuns pode ser usado posteriormente para auxiliar na efetividade do auxílio na falta de recursos. Esse mecanismo é usado, principalmente pelas agências operacionais das Nações Unidas, porém pode ser acionado em casos especiais, como o supracitado.

**6) Pós emergência** *(Post-emergence)***:** Essa fase compreende dois momentos distintos, o de reabilitação, imediatamente posterior ao conflito e o de desenvolvimento, quando acredita-se que esta dada região está pronta para reintegrar-se às relações internacionais. Estes dois momentos são difíceis de determinar uma vez que não há a passagem direta de uma fase para outra, elas

muitas vezes coexistem em um mesmo Estado. Enquanto algumas regiões ainda estão em conflito, outras passam pelo processo de reabilitação e outras ainda já se encontram em condições de se inserirem no processo de desenvolvimento a longo prazo. Nestes casos, outras agências gerenciam e coordenam esse processo, como Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento e o Banco Mundial. Ao OCHA cabe o monitoramento de futuras necessidades humanitárias através do Coordenador Residente das Nações Unidas em campo (*UN Resident Coordinator in-country).*

Conforme pudemos então perceber, o sistema das Nações Unidas de assistência humanitária tem se desenvolvido ao longo dos anos a fim de ajustar-se aos novos desafios da ordem internacional. Todavia a prestação desse auxílio humanitário representa também um grande desafio de segurança tanto para os agentes humanitários como para a população e governos locais afetados. O OCHA possui unidades para segurança do pessoal alocado em campo, porém estas equipes não são responsáveis pelo fim do conflito e estabelecimento da paz na região. Essa função, como vimos no capítulo anterior é incumbida as missões de paz estabelecidas a partir do Conselho de Segurança.

Essas missões são mais limitadas em número e são geralmente iniciadas quando os esforços de assistência humanitária já estão no local. Este atraso se dá justamente em razão tanto da demora em se lograr a

autorização do Conselho, como do tempo necessário para deslocamento das tropas, obtenção de armas e apoio logístico para o estabelecimento da missão.

As missões estabelecidas sem o consentimento das partes envolvidas e que têm como objetivo o auxílio humanitário são as chamadas intervenções humanitárias, objeto de estudo dessa obra. Nesses casos as forças de paz da ONU têm importante papel para estabelecimento de um local seguro para a provisão de assistência humanitária e para o suporte logístico, tanto através do compartilhamento de informações como do fornecimento de equipamentos para transporte, como caminhões e aviões.

As medidas necessárias para o cumprimento destas funções foram descritas com particularidade no primeiro capítulo desta obra e incluem ações tais como: desarmamento das partes, conciliação de grupos conflitantes e, posteriormente a reconstrução das estruturas básicas de funcionamento do Estado, tais como o sistema de saneamento básico, de saúde, político, judicial e econômico.

Umas das questões mais problemáticas nessa relação entre dois sistemas distintos sob a bandeira da ONU é a tensão entre as operações militares e humanitárias, em razão de suas diferenças em objetivo, papel, responsabilidades e forma de atuação. Daí a tensão no conceito de intervenção humanitária que envolve um termo essencialmente positivo, humanitária, a um negativo, intervenção, em função principalmente da utilização da força e das conseqüências advindas desse uso.

Em termos operacionais, uma forma encontrada para aliviar essa tensão é o estabelecimento de Centros de Operações Civil-militares (*Civil-Military Operations Center – CMOC),* formado por pessoal civil e militar que trabalha em conjunto com o Coordenador Humanitário Residente. As Nações Unidas têm promovido encontros de coordenação entre as equipes militares e de assistência humanitária, de forma que questões de comum interesse possam receber tratamento consensual de ambas partes. Em outros casos, oficiais militares têm sido incorporados às estruturas de coordenação humanitária.

Todavia a tensão relativa aos objetivos das intervenções humanitárias e suas conseqüências mantém-se uma das principais críticas contra estas intervenções. Os interesses particulares dos Estados e o uso da força poderiam culminar em intervenções que, embora utilizassem a terminologia humanitária, estariam, na verdade imbuídas de objetivos outros que não o estabelecimento e o suporte à assistência humanitária.

# Parte II:

## As intervenções humanitárias e as Nações Unidas

Uma vez estudado o sistema ONU partimos agora para a análise prática e conceitual das intervenções humanitárias. Tais intervenções, enquanto tema da política mundial, vêm acompanhadas de outras questões intrínsecas a sua conceitualização e que merecem especial atenção.

Essas questões relacionam-se principalmente às transformações do sistema internacional e que provocaram o surgimento de certos fatores que culminaram com o estabelecimento das intervenções humanitárias. Destacamos três deles:

1 O surgimento dos Estados falidos e dos conflitos intra-estatais deles resultantes, que provocam graves crises humanitárias em ambientes extremamente criminalizados e nos quais a autoridade estatal é fraca ou ausente.

2 A transformação conceitual e prática da segurança internacional, contribuindo para a inclusão de novos temas não tradicionais às prerrogativas da segurança ;

3 E, por fim, o desenvolvimento e codificação dos direitos humanos, que contribuíram para a inclusão da violação destes como fator para ruptura da paz e conseqüentemente autorização da força pelo Conselho de Segurança.

Por outro lado, observamos que a maior autorização de intervenções humanitárias por parte do Conselho de Segurança, não significou a resolução das crises humanitárias dispostas ao redor do globo. Ao contrário, levantou graves críticas ao uso da força em território alheio.

Alguns conceitos presentes no estudo das intervenções humanitárias, apresentam-se bastante ambíguos e possibilitam ampla interpretação quando de sua consideração. Nesse contexto, damos ênfase aos conceitos de intervenção humanitária, sujeito a severas críticas pela junção de uma finalidade positiva, qual seja humanitária, a um meio negativo, incorporado na noção de intervenção e o conseqüente uso da força; o de soberania, que tem sido reinterpretado a luz dos novos elementos que caracterizam o sistema internacional contemporâneo; e finalmente, o conceito de emergência complexa, situação caracterizada por graves crises humanitárias e que por definição necessitaria da intervenção de terceiros para sua resolução.

Por fim, procuramos analisar o interesse dos Estados no estabelecimento de intervenções humanitárias e o documento "Responsabilidade de Proteger" que figura como importante passo dado à legalização e legitimação das intervenções humanitárias.

# CAPÍTULO 3:

## As intervenções humanitárias e os novos temas

O Sistema Internacional centrado nos Estados nacionais conforme concebido em Westfalia tem passado por grandes mudanças na última década. Este sistema caracterizava-se pela existência de governos que exerciam o controle completo de um território formalmente reconhecido pelas outras entidades do sistema e pela população neste território residente. Neste sentido, a soberania constituía este controle na medida que era exclusivista, ou seja, nenhum outro Estado ou governo poderia exercer a jurisdição neste território.[83]

Com o fim da segunda guerra mundial duas novas características são adicionadas a este sistema com o surgimento e formação de diversos Estados e o desenvolvimento da cooperação interestatal que atingiu a forma institucional. Observamos então o surgimento de organizações interestatais criadas com base no reconhecimento da soberania e igualdade legal dos Estados.

Este novo traço é então adicionado ao anterior sistema *westfaliano* uma vez que os Estados passam a entender que cada um deles

[83]AFRICAN STUDIES CENTRE; TRANSNATIONAL INSTITUTE; PEACE STUDIES GROUP; PEACE RESEARCH CENTRE. **Failed and Collapsed States in the International System**.Disponível em: http://www.tni.org/reports/failedstates.pdf . Acesso em 12/10/2007 . p. 2

isoladamente não seria capaz de confrontar os problemas advindos dos novos tempos. Assim, Estados menores e mais fracos aliam-se aos mais poderosos no âmbito dessas organizações ganhando força em suas ações internacionais multilateralmente.

Entretanto, a premissa fundamental desta arquitetura internacional era a de que os Estados seriam capazes de funcionar enquanto entidades soberanas, ou seja, exercendo o controle total de pelo menos grande parte do território e de sua população, governando de acordo com o estado de direito, respeitando as obrigações legais internacionais, e cooperando com as demais entidades soberanas do sistema, os outros Estados.[84]

Com a eclosão da Guerra Fria, tanto Estados Unidos como União Soviética sustentavam um sistema de provisão de capacidades defensivas aos Estados mais fracos, possibilitando que o sistema *westfaliano* permanecesse com seus traços mais fundamentais, a centralização nas entidades soberana e o respectivo controle do território.

Neste contexto, os conflitos armados entre os lados contrapostos foram deslocados do cenário europeu para a periferia, tendência esta que continuou com o fim do conflito, chegando mesmo a se intensificar com a eclosão de guerras civis na década de 90.

A desintegração da União Soviética, o fim do suporte e da busca por novos Estados clientes ou satélites, que deixam de receber a ajuda financeira e defensiva das duas potências, além do término das chamadas tutelas

[84] *Idem* p.3

imperiais ocasionaram a desintegração e a formação de outros Estados.[85] Muitos desses Estados advêm de situações políticas bastante distintas das modernas democracias ocidentais, nesses cenários, muitas vezes, etnias diversas dividem o mesmo espaço e disputam o poder. Aparte questões étnicas, há a escassez e mesmo a ausência de uma elite política madura nesses países, além da pobreza, fome e subdesenvolvimento, entre outros fatores, que contribuíram para que a saída democrática não funcionasse efetivamente nessas regiões.

O fim da confrontação bipolar assistiu, então, ao aparecimento de guerras intra-estatais nas quais um ou mais grupos disputam o poder, deteriorando ainda mais sua precária condição econômica e política. Os Estados, enquanto detentores do monopólio legítimo da violência, perdem espaço para estes novos tipos de Estados, nos quais observamos a ausência de um Estado de direito fundado no bem estar dos cidadãos ali residentes.

### *3.1 Estados Falidos e colapsados: origens e definições*

Estes Estados resultam de uma crise institucional, econômica e administrativa e são conhecidos como falidos quando seu governo não consegue exercer o controle da política interna nem prover o estado de bem estar a sua população, e colapsados quando observamos a ausência de um governo

[85] IGNATIEFF, Michael. **State Failure and Nation building**. IN: KEOHANE, R. O.; HOLZGREFE, J. L. **Humanitarian Intervention: Ethical, Legal, and Political Dilemmas.** Cambridge: Cambridge University Press, 2005. p.295

institucionalizado de fato. São este novos Estados os principais alvos de conflitos civis e que exigem maior atenção da comunidade internacional.

De acordo com o Relatório *Failed and Collapsed States in the International System,*[86] a distinção entre essas duas categorias é uma questão de grau. No caso dos Estados Falidos, o que é central é o fato de que o aparato estatal é incapaz de assegurar o monopólio da violência em seu território. Além disso, destaca-se a ausência de um sistema judicial para garantir o estado de direito e promulgar julgamentos que sejam internacionalmente considerados como legítimos. Neste caso, tais Estados são incapazes ou não desejam cumprir com as obrigações internacionais e, dessa forma, não conseguem prevenir várias formas de crime organizado transnacional.

Os Estados colapsados, por sua vez, experimentam os piores casos de desintegração política, nos quais coexistem diversos grupos paralelos conflitantes.

> Nos Estados colapsados, há a destruição total ou parcial do sistema institucional. Não há estado de direito nem um sistema democrático de freios e balanças. As elites corruptas modelam o Estado de acordo com seus interesses particulares. Na ausência do monopólio da violência, atores armados são fragmentados, dispersados e privatizados. *Warlords,* grupos paramilitares, guerrilhas, mercenários e assessores militares estrangeiros substituem, ao menos em parte, as forças armadas do Estado. A violência é, conseqüentemente privatizada, tornando-se a principal fonte de sobrevivência de milhares de pessoas. Como o pacto político entre cidadãos e o Estado foi danificado, uma vez que a confiança no Estado desapareceu, a solução pode ser a busca de

[86]AFRICAN STUDIES CENTRE; TRANSNATIONAL INSTITUTE; PEACE STUDIES GROUP; PEACE RESEARCH CENTRE. F**ailed and Collapsed States in the International System**. Disponível em: http://www.tni.org/reports/failedstates.pdf .Acesso em 12/10/2007.

> uma identificação quer seja nacional, étnica, ou religiosa, como meio para consolidar e organizar a sociedade contra as injustiças sociais e políticas.[87]

O contexto histórico, político e econômico no qual se passa o processo de colapso e falência destes estados tem três características principais relacionadas entre si:

1-) A primeira é o legado colonial e a construção do Estado no período imediatamente posterior. Os Estados que se submeteram formalmente às regras coloniais podem ser confrontados com a falta de lealdade de sua população e assim, sua autoridade interna e poder são fracos e baseados em uma relação de dominação e não legitimidade.

> O processo de acumulação do poder centralizado nesses países consiste-se em estratégias de subordinação e assimilação, que tendem a maximizar o ressentimento dos grupos subordinados (étnicos, religiosos, etc). O resultado final tem sido uma profunda polarização, baseada na desilusão e insatisfação com o Estado por ambas as partes, o povo e as elites locais.[88]

O processo de construção dos Estados, por sua vez, foi muitas vezes realizado em um tempo extremamente curto e de acordo com

[87] Do original: "In collapsed states there is a partial or total destruction of the institutional system. There is no rule of law and no democratic system of checks and balances. Corrupted elites model the state according to their private group interests. With no monopoly of violence, armed actors are fragmented, dispersed and privatised. Warlords, paramilitary groups, guerrillas, mercenaries and foreign military advisors may (in part) substitute a state's armed forces. Violence is, consequently, privatised, becoming the main source of living for tens of thousands of people. Since the political pact between citizen and state is severed, with people distrusting the state, a crucial response of social groups is to identify behind a national, linguistic, ethnic, or religious label as a way to consolidate and organize against social and political injustices." (*idem* p.8)

[88] *Ibdem* p.5

padrões internacionais previamente fixados, como a democracia, o estado de direito, a boa governança e a economia de mercado, sem levar em consideração o contexto político e histórico destes Estados.

2-) A segunda já foi apontada anteriormente e refere-se ao período da Guerra Fria, no qual o conflito indireto entre Estados Unidos e União Soviética ocasionou o congelamento de diversas lutas locais que pudessem transformar esta confrontação em direta. Com a retirada destes países de suas respectivas áreas de influência as forças internas rivais destes Estados passaram a questionar a autoridade estatal que se transformou em mais uma parte no conflito doméstico.

3-) Finalmente, a terceira é o processo de globalização, em especial a dimensão sócio-econômica. Este processo veio acompanhado da emergência de uma ideologia neoliberal que incita uma crescente integração de mercados e fluxo livre de capitais. Aos Estados pobres são impostas políticas estruturais de ajustamento que reforçam a fragilidade das funções estatais de regulamento e das habilidades de suprir as necessidades básicas de sua população.[89]

Assim, a globalização e a interdependência acabam por impor novas regras ao jogo internacional, contribuindo para a deterioração das

[89] *ibdem*

condições econômicas nestes países e exportando os efeitos maléficos dos conflitos eclodidos nestas regiões para as cercanias.

Para melhor compreensão deste processo, passemos, então à análise deste fenômeno, a globalização, definido de forma geral por Castells[90] como a aceleração do tempo histórico e das troca de informações, diminuição das distâncias e desintegração dos mecanismos de controle social e representação política. Para o autor, "a capacidade do Estado-Nação está comprometida de forma decisiva pela globalização das principais atividades econômicas, pela globalização da mídia e da comunicação eletrônica e pela globalização do crime"[91]. Neste contexto, as agências estado-cêntricas funcionam através de uma estrutura de relações entre diferentes atores que operam em um contexto realmente global e não meramente internacional[92]. Desta definição infere-se que os Estados têm divido seu espaço antes absoluto com outros atores que têm adquirido grande importância atualmente, como as grandes empresas, as corporações financeiras, as organizações não governamentais e movimentos sociais transnacionais. O desenvolvimento das comunicações e dos transportes permitiu a intensificação das trocas de informação e fluxos financeiros transnacionais, provocando a diminuição das distâncias e do tempo.

Concomitante a este processo, observamos também o aumento da interdependência entre os países transferindo os efeitos do local e

---

[90] CASTELLS, Manuel. **O poder da identidade.** São Paulo: Paz e Terra, 1999. p.93
[91] *Idem,* p.288
[92] EVANS, G.; NEWNHAM, J. **Dictionary of International Relations.** Londres: Penguin Books, 1998. p.201

nacional para o âmbito internacional e vice-versa. Em termos simples, a interdependência na política mundial refere-se a situações nas quais há efeitos recíprocos entre os Estados e entre os atores nos diferentes Estados[93]. Estes efeitos advêm da intensificação das transações internacionais e dos fluxos financeiros, de bens, de pessoas e de informação através dos limites internacionais após a II guerra mundial. A interdependência, todavia, não depende somente desta interconexão, senão da mutualidade dos efeitos destas transações aos Estados e atores envolvidos. Ou seja, somente onde há custos recíprocos, não necessariamente simétricos, ocorre a interdependência. [94]

No âmbito da segurança internacional, a interdependência em conjunto a outros fatores como a globalização e o crime organizado internacional[95] promoveu a internacionalização dos conflitos e trouxe à comunidade internacional o debate em torno de questões antes exclusiva de governos nacionais. Estes conflitos civis geram um efeito de *spill over*, ou seja, espalham os efeitos de uma crise local para além das fronteiras nacionais, provocando, muitas vezes, instabilidade econômica e social a outros Estados.

Neste contexto, certos atores de importância ascendente, em especial as Organizações Não Governamentais de direitos humanos e a opinião

---

[93] KEOHANE, R. O.; NYE, J. **Power and Interdependence: World Politics in Transition**. Boston: Little-Brown, 1977. P. 308

[94] *idem*, p.308-309

[95] "A presença de crime organizado afeta tudo, da dinâmica do conflito à motivação e ao comportamento dos atores envolvidos na implementação de um acordo de paz. Com freqüência é difícil distinguir entre grupos criminosos e as partes beligerantes, que florescem em ambientes políticos instáveis, mas não ameaçados pela restauração da autoridade pública legítima. Enfrentar esse desafio exigirá uma evolução no conhecimento da comunidade internacional do conflito que se reflete no mandato e implementação das operações de paz." (GAIRDER, 2004, p.119)

pública mundial, exercem grandes pressões no âmbito das Nações Unidas e dos governos nacionais para que medidas efetivas sejam conduzidas a fim de reduzir os efeitos maléficos destes conflitos. Estes atores tendem a defender o “direito de ingerência” e conclamam a necessidade da participação da comunidade internacional na diminuição do sofrimento humano provocado pelas catástrofes humanitárias em tais conflitos.

As intervenções humanitárias empreendidas pela ONU tem como foco justamente estas regiões, caracterizadas por graves crises humanitárias e cujos Estados são considerados falidos ou colapsados. Nestas ocasiões, em que milhares de vidas correm perigo em função tanto dos sangrentos conflitos ali estabelecidos como das precárias condições econômicas e sociais da população civil, a comunidade internacional através de organizações internacionais tem procurado fornecer o auxílio humanitário. Todavia a ausência de condições mínimas de segurança para aqueles que se oferecem para prestar esse socorro tem provocado a defesa do uso da força e o dever de ingerência, ou seja, o dever da comunidade internacional em agir pela melhoria das condições das populações ali residentes.

O grande problema advindo desta realidade é que os Estados alvo, incapazes de suprir serviços básicos como justiça, saúde e educação à sua população, tornaram-se uma característica do sistema internacional

contemporâneo e não um caso pontual de anormalidade no sistema interestatal *westfaliano*.[96]

Assim, o processo de construção do Estado que era o traço definidor do referido sistema inverteu-se e o que temos observado é uma série de colapsos e falências estatais. As ações em prol destes Estados têm justamente enfatizado o aspecto contrário destas crises, quais sejam a centralidade da soberania e o fato de que após o auxílio, estes Estados voltarão ao estágio do que é considerado normal.

> Ao invés de analisar as relações em sua forma real e tratar os sistemas como se estivessem completamente formados e desenvolvidos, o discurso desenvolvimentista constitui uma linha teleológica posicionando as sociedades nele engajadas em sua extensão sem que elas estejam, necessariamente, nesse estágio. O que ocorre em seguida é que os eventos e ações são interpretados em relação ao que assume-se estes se tornarão. Essencialmente, o que é minimizado e ignorado é a possibilidade de que estejamos testemunhando a emergência de uma nova e singular dinâmica política nos assuntos internacionais, algo que encontra-se fora do esquema teleológico aceito.[97]

Para o Banco Mundial, por exemplo, tais Estados voltarão à normalidade depois de um duro período de liberalização de mercado. As ONGs, por sua vez, tendem a defender que a tal normalidade será alcançada quando a

---

[96]AFRICAN STUDIES CENTRE; TRANSNATIONAL INSTITUTE; PEACE STUDIES GROUP; PEACE RESEARCH CENTRE. F**ailed and Collapsed States in the International System.** Disponível em: www.tni.org/reports/failedstates.pdf . Acesso em 12/10/2007

[97]Do original: "Instead of analysing actual relations and treating systems as if they were fully formed and completely grown, development discourse interposes an image of the teleological stage that the societies it engages with are *thought to be at*. It then proceeds to interpret events and actions in relation to what it is assumed they will become. Essentially, what is minimized or ignored is the possibility that we are witnessing the emergence of new and singular political dynamics in international affairs, something that lies outside the accepted teleological scheme of things."

paz, o desenvolvimento e uma relação justa com os países desenvolvidos for conquistada.

De qualquer forma, o que deve ser destacado é que nenhum destes organismos pensou em alternativas que levassem em consideração estes novos Estados como parte integrante do sistema e não simplesmente como crises pontuais. Estas medidas incluem as intervenções humanitárias que se mostraram extremamente complexas quando estabelecidas nestes Estados. Enquanto as organizações internacionais, notadamente a ONU, destacam a centralidade da instituição estatal, as populações ai residentes acabam por redefinir seu modo de vida. Novas relações econômicas internas são desenvolvidas e, em conjunto, novas formas legais e ilegais de integração ao sistema econômico mundial têm surgido.

> Muitos desses países são ricos em recursos naturais (ex. diamantes, petróleo, madeira de lei, etc) que são explorados por elites locais, *warlords*, e atores internacionais legais e ilegais. Redes criminais comercializam drogas, armas, diamantes e madeira de lei, operando dentro e fora destes Estados (colapsados), e utilizam alianças com líderes locais para acesso a investimentos ilegais, fraudes de capitais e lavagem de dinheiro, além de desperdiçar o superávit financeiro gerado pelas preocupações internacionais relativamente às hostilidades (desenvolvimento e ajuda humanitária). [98]

[98]Do original: "Many of these countries are rich in natural resources (e.g. diamonds, oil, timber, etc.) exploited by local elites, warlords and international legal and illegal actors. Criminal networks trading drugs, weapons, diamonds, timber and people operate out of and within these (collapsed) states, using alliances with local leaders for the channelling of illegal investments, capital fraud and money laundering, besides creaming off the financial surplus generated by international concern with hostilities (development and humanitarian aid)."(AFRICAN STUDIES CENTRE; TRANSNATIONAL INSTITUTE; PEACE STUDIES GROUP; PEACE RESEARCH CENTRE. **Failed and Collapsed States in the International System.** Disponível em: http://www.tni.org/reports/failedstates.pdf .Acesso em 12/10/2007.p.9)

Com o vácuo de poder existente nestes Estados, várias forças econômicas e políticas internas e externas legais ou ilegais influenciam o contexto doméstico destes países. A população civil se vê obrigada a conviver com atividades ilegais e acabam, muitas vezes, se envolvendo com as mesmas, seja por motivo de sobrevivência, por segurança ou por dinheiro. A ação dos organismos internacionais torna-se então mais difícil, já que a própria população está envolvida nas atividades ilegais e no conflito interno, tornando a distinção entre combatentes e não combatentes praticamente impossível.

Mesmo em condições tão complexas para agir, as Nações Unidas optaram, durante a década de 90 por intervir militarmente em algumas dessas crises, alegando que a violação dos direitos humanos e as crises humanitárias assumiram grandes proporções. Como é sabido, todavia, o resultado não foi sempre dos mais positivos. Nestes ambientes marcados por altos índices de criminalidade observamos uma série de fenômenos recém incorporados à pauta internacional. Estes fenômenos, embora não sejam novos, do ponto de vista de seu surgimento, têm adquirido grande importância nas últimas décadas e, contribuído para uma ampliação dos temas tratados pela segurança internacional.

### *3.2 A Segurança Internacional e as Novas Ameaças*

O conceito de segurança é um conceito negativo do ponto de vista definicional e designa um estado de coisas estático e não uma atividade.[99] "Segurança, num sentido objetivo, mede a ausência de ameaças para obter valores, e num sentido subjetivo, mede a ausência de temor de que tais valores sejam atacados"[100]

Este conceito está, portanto, estreitamente relacionado ao conceito de ameaças que nos parece ser "definicionalmente fundante e operativamente anterior a qualquer proposta política ou prática de Defesa que objetive um estado de segurança."[101] O conceito de segurança apresenta-se, pois, inoperante do ponto de vista prático para a formulação de uma concepção estratégica. A ameaça, por sua vez, se constitui enquanto percepção e será avaliada por uma unidade decisória na definição das formas de atuação que garantam a segurança dos cidadãos de uma dada sociedade.

> Do ponto de vista etimológico, 'ameaça' deriva da palavra latina *minacia.* Pode significar: 1) palavra ou gesto intimidativo; 2) promessa de castigo ou malefício; 3) Prenúncio ou indício de coisa desagradável ou temível, de desgraça, de doença. Em todos os casos é algo que indica, que mostra, que anuncia ou prenuncia um dano, uma desgraça. Não é a própria desgraça ou dano, mas seu anúncio, seu indicativo, seu sinal. [102]

---

[99] SAINT-PIERRE, Héctor Luis. *Reconceitualizando* **" Novas Ameaças": da subjetividade da percepção à segurança cooperativa.** IN: MATHIAS, S. K.; SOARES, S. A. (orgs). **Novas Ameaças: Dimensões e Perpectivas: desafios para a cooperação em defesa entre Brasil e Argentina**. São Paulo: Sicurezza, 2003. p.24

[100] WOLFERS, Arnold. **National Security as an Ambiguos Symbol**. IN: WOLFERS, Arnold. **Discord and Collaboration. Essays on International Politics**. Baltimore: John Hopkins University PRESS, 1962. p. 150

[101] *ibdem*

Dito isso, inferimos que a ameaça é um conceito subjetivo, na medida que depende da percepção dos atores. Durante a Guerra Fria, as ameaças referiam-se aos avanços e ganhos dos blocos, ou seja, o desenvolvimento tecnológico e bélico, a conquista de novos Estados satélites e as alianças militares figuravam como as principais ameaças que interferiam na segurança internacional. Aqui, a concepção de segurança internacional relaciona-se a certas premissas clássicas, a saber: a ameaça externa aos Estados e questões inerentes a ele além da articulação entre auto-suficiência defensiva com dissuasão e equilíbrio de poder.

Com o fim deste período, as ameaças fundantes do sistema internacional deram lugar a uma série de outros fenômenos que passam, então, a serem percebidos enquanto ameaça.

> Nos últimos tempos, emprega-se a expressão 'novas ameaças' para designar uma série de fenômenos mais ou menos recentes, que trariam desafios ou problemas novos para a segurança dos Estados, das sociedades que os constituem e/ou dos indivíduos que nelas habitam. [103]

Deve-se ressaltar, no entanto, que estes temas ocorrem, muitas vezes, "(...) fora do campo da segurança como esta é concebida, a partir

---

[102]SAINT-PIERRE, Héctor Luis. *Reconceitualizando* **" Novas Ameaças": da subjetividade da percepção à segurança cooperativa.** IN: MATHIAS, S. K.; SOARES, S. A. (orgs). **Novas Ameaças: Dimensões e Perpectivas: desafios para a cooperação em defesa entre Brasil e Argentina**. São Paulo: Sicurezza, 2003. p.25

[103] LOPEZ, Ernesto. **Nova Problemática de Segurança e "Novas Ameaças"**. IN: MATHIAS, S. K.; SOARES, S. A. (orgs). **Novas Ameaças: Dimensões e Perpectivas: desafios para a cooperação em defesa entre Brasil e Argentina.** São Paulo: Sicurezza, 2003. p.59

das abordagens convencionais."[104]Dentre estes temas, destacamos o subdesenvolvimento, a pobreza, as migrações internacionais, o meio ambiente e a saúde pública. Conforme é possível constatar, muitas dessas temáticas, entretanto, não são literalmente novas, sua novidade reside na percepção destes temas como ameaças pelos atores.

> Um traço curioso da situação atual é que muitas das ameaças enumeradas não são novas. Como se explica esta evidente contradição? (...) a novidade reside, não tanto na sua natureza intrínseca – para dize-lo desse modo complicado – mas de uma mudança do contexto internacional de segurança. As mudanças neste plano produzem, simultaneamente, a reciclagem de velhos problemas e a aparição de outros propriamente novos. [105]

Desta forma, dados o fim da Guerra Fria e o surgimento dessas novas ameaças, buscou-se uma abertura da concepção de segurança, que abarca dentre outras coisas, a segurança do indivíduo. Tomando-se esta perspectiva como referência, entendemos que o relatório da chamada Comissão Palme retrata essa mudança na percepção das Nações Unidas.[106] Dito relatório foi

---

[104] *Ibdem*

[105] *Idem* p.60

[106] Não poderíamos deixar de mencionar, entretanto, o último documento divulgado pela organização em 2004 e que trata explicitamente das novas ameaças, enumerando cada uma delas e analisando as melhores formas de combate-las. Trata-se do "Um Mundo mais seguro: a responsabilidade que compartilhamos". Dentre os temas apresentados no documento, destacamos a pobreza, a disseminação de doenças contagiosas, ameaças biológicas e nucleares, o crime organizado internacional, os conflitos intra-estatais, além do terrorismo. Entendemos que o presente documento seja de suma importância para o entendimento da situação internacional atual, todavia para os fins desse capítulo que trata de um período anterior, e o qual busca analisar o momento inicial em que houve uma maior abertura para temática da segurança, uma análise mais pormenorizada do mesmo não se faz necessária. Este documento encontra-se disponível no site: http://www.un.org/secureworld/report2.pdf . Último acesso em: 08/11/2007.

elaborado entre 1980 e 1982, portanto antes que se pudesse prever o fim da Guerra Fria.[107]

O objetivo central deste relatório era conter a corrida armamentista, através de políticas de desarmamento e aproximação entre as partes. Para tanto, a situação em curso foi analisada e como resultado formulou-se o relatório supracitado que encerrava em seu conteúdo tanto recomendações como propostas. Contudo, o que mais chama a atenção é a multidimensionalidade da segurança de que trata o relatório. Além da questão militar, a saúde, o bem-estar econômico e os princípios e ideais de um povo figuram como pressupostos de segurança. Ademais, o relatório destaca a permeabilidade das fronteiras, a interdependência na economia, nas comunicações e nas aspirações humanas, bem como a cooperação e a segurança comum.

Uma vez definido este contexto, o relatório destaca que os meios tradicionais para alcançar a segurança tornaram-se obsoletos e a mesma não pode, portanto, ser conquistada unilateralmente. "Nos planos econômico, cultural e político e – mais importante – militar, vivemos em um mundo cada vez mais interdependente. Não é possível obter a segurança de uma nação em prejuízo das demais."[108]

---

[107] ORGANIZÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Estudios sobre los conceptos y seguridad,** A/40/553, 1985.
[108] *Idem.* p.86

Esta colocação explicita o caráter relativo da segurança, que tem como sujeito uma variedade de atores que não somente os Estados e explicita a inter-relação entre segurança nacional e internacional[109].

Apesar das características inovadoras do referido relatório, foi somente com o *"Uma Agenda para a Paz"*[110], já citado neste trabalho, que a organização formula novas formas de ação no campo da paz e segurança internacionais.

> Entramos, no nível mundial, em uma era de transição caracterizada por tendências singularmente contraditórias. Há associações regionais e continentais de Estados que elaboram mecanismos para fortalecer a cooperação e suavizar algumas das características contenciosas das rivalidades causadas pelas considerações acerca da soberania e do nacionalismo. Se desfazem as fronteiras nacionais ante ao avanço das comunicações e do comércio mundial, assim como por obra das decisões dos Estados de ceder a certas prerrogativas soberanas a associações políticas comuns de maior envergadura. Não obstante, ao mesmo tempo, aparecem novas e violentas declarações de nacionalismo e soberania, e a coesão dos Estados se vê ameaçada por brutais lutas étnicas, religiosas, sociais, culturais, lingüísticas. Atentam contra a paz social seja através de novas afirmações de discriminação e exclusão seja por atos de terrorismo que têm por objetivo minar o processo evolutivo e as transformações por meios democráticos.[111]

---

[109] Esta relação dos âmbitos interno e externo refere-se à indivisibilidade da segurança, que não pode ser divisível tanto em suas diversas dimensões econômicas, sociais e políticas, como nos âmbitos interno e internacional.

[110] A íntegra do documento pode ser encontrada em: http://www.un.org/Docs/SG/agpeace.html. Acesso em 5 de junho de 2007.

[111] ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peace-Keeping, Report of the Secretary-General pursuant to the statement adopted by the Summit meeting of the Security Council**. Nova York: United Nations, 1992. p.3.Disponível em: http://www.un.org/Docs/SG/agpeace.html. Acesso em 10 de agosto de 2005.

Este documento, seguido do também já mencionado "Suplemento de uma Agenda para a Paz"[112] define as chamadas operações multidimensionais da ONU ou de segunda geração como também as convencionou chamar. Estas operações explicitam as transformações do Sistema Internacional e a abertura do conceito de segurança na medida que incorpora novas funções às tradicionais missões de manutenção da paz, como o monitoramento de eleições, a assistência humanitária e a reconstrução de Estados, de modo a atender as novas necessidades.

Além destes dois documentos já em 2000, a organização lança um terceiro documento, o Informe Brahimi[113], a fim de melhorar ainda mais sua capacidade de resposta às novas ameaças do Sistema Internacional.

> As Nações Unidas foram fundadas, como se declara na Carta, para 'preservar as gerações vindouras do flagelo da guerra'. Esta é a função mais importante da Organização e, em considerável medida, o critério de julgamento pelos povos a cujo serviço ela se dedica. No último decênio, em reiteradas oportunidades, as Nações Unidas não estiveram a altura deste desafio, nem podem estar hoje em dia. Sem o renovado compromisso dos Estados membros, uma mudança institucional significativa e um maior apoio financeiro, as Nações Unidas não poderão executar as tarefas críticas de manutenção e consolidação da paz que os Estados membros a ela incumbem nos meses e anos vindouros. Há muitas tarefas que não deveriam ser incumbidas às forças de manutenção da paz das Nações Unidas e muitos lugares onde as mesmas não deveriam ir. Todavia, quando as Nações Unidas enviam suas forças para defender a paz, devem estar preparadas

[112] A íntegra deste documento pode ser encontrada em: http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N95/080/95/PDF/N9508095.pdf?OpenElement. Acesso em 6 de junho de 2007

[113] ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **El Informe Del Secretario General relativo a la aplicación informe del Grupo sobre las Operaciones de Paz de Naciones Unidas.** http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N00/700/15/PDF/N0070015.pdf?OpenElement . Acesso em 5 de outubro de 2007.

> para fazer frente às forças da guerra e à violência que ainda persistem, com a capacidade e a determinação necessárias para vencer-las.[114]

Conforme percebemos, o documento faz alusão aos problemas enfrentados pela organização nas operações de paz estabelecidas até então. Passado o entusiasmo dos primeiros anos da década de 90, a organização volta-se para a análise das práticas atuais buscando uma maior cooperação tanto operacional como institucional com os Estados membros e outras organizações.

Algumas das recomendações deste documento são:

> (...) uma mudança na doutrina do uso da polícia civil e os aspectos conexos do império da lei nas operações de paz em que se insiste no enfoque à promoção do império da lei e o respeito aos direitos humanos e na necessidade de ajudar as comunidades que saem de um conflito a conseguir a reconciliação nacional; a incorporação de programas de desarme, desmobilização e reintegração no orçamento das operações de paz complexas desde a primeira etapa; flexibilidade para que os chefes das operações de paz das Nações Unidas possam financiar projetos de efeito rápido que melhorem efetivamente as condições de vida da população da zona da missão; e uma melhor integração da assistência eleitoral em uma estratégia mais ampla de apoio às instituições de governo. [115]

---

[114] *Ibdem*. Do original: "Las Naciones Unidas fueron fundadas, como se declara en la Carta, para "preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra". Tal es la función más importante de la Organización y, en considerable medida, el criterio con que la juzgan los pueblos a cuyo servicio está dedicada. En el último decenio, en reiteradas oportunidades, las Naciones Unidas no han estado a la altura de este desafío, ni pueden estarlo hoy en día. Sin un compromiso renovado de los Estados Miembros, un cambio institucional significativo y un mayor apoyo financiero, las Naciones Unidas no podrán ejecutar las tareas críticas de mantenimiento y consolidación de la paz que los Estados Miembros les asignen en los meses y años venideros. Hay muchas tareas que no deberían encomendarse a las fuerzas de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas y muchos lugares adonde no deberían ir. Pero cuando las Naciones Unidas envían sus fuerzas para defender la paz, deben estar preparadas para hacer frente a las fuerzas de la guerra y la violencia que aún persistan con la capacidad y la determinación necesarias para vencerlas."

[115] *Ibdem*. Do original: " un cambio en la doctrina del uso de la policía civil y los aspectos conexos del imperio de la ley en las operaciones de paz en que se insiste en un enfoque de equipo en la promoción del imperio de la ley y el respeto de los derechos humanos y en la necesidad de ayudar a las comunidades que salen de un conflicto a lograr la reconciliación nacional; la incorporación de los programas de desarme, desmovilización y reintegración en los presupuestos de las operaciones de paz complejas desde la primera etapa; flexibilidad para que los jefes de las

Tais recomendações fazem alusão aos novos desafios encontrados nas operações de paz estabelecidas no período posterior à Guerra Fria, as quais ocorrem principalmente internamente aos Estados, exigindo novas capacidades, bem como diferentes estratégias de ação. Dentre os aspectos supracitados, para os fins desse estudo, destacamos o enfoque ao império da lei, ou estado de direito, e o respeito aos direitos humanos, marcadamente presentes nos objetivos das intervenções humanitárias então estabelecidas. Estes elementos ressaltam a principal idéia levantada no primeiro tópico deste capítulo, ou seja, a existência de uma concepção preliminar acerca de como deve ser o tratamento a estes Estados.

As intervenções até então estabelecidas sempre tiveram como objetivo o retorno a uma condição considerada "normal". Uma vez mais, embora através de meios mais abrangentes, a ação coordenada da comunidade internacional em prol das populações residentes nestes locais enfatiza o mesmo sistema de Estados concebido há séculos atrás. A inclusão de novos temas, embora tenha significado a abertura da noção tradicional de segurança, possibilitou apenas que questões internas tivessem tratamento internacional, não abordando o tema em sua totalidade, ou seja na real raiz do problema que é justamente o surgimento de uma ordem interestatal diferente da anterior -

operaciones de paz de las Naciones Unidas puedan financiar proyectos de efecto rápido que mejoren efectivamente las condiciones de la vida de la población de la zona de la misión; y una mejor integración de la asistencia electoral en una estrategia más amplia de apoyo de las instituciones de gobierno."

*westfaliana* -, tanto em seus elementos constitutivos como em suas formas de ação.

Dentre estes novos elementos que possibilitaram a consideração internacional de questões domésticas, enfatizamos o surgimento dos direitos humanos enquanto valores a serem defendidos e tratados em âmbito internacional. No caso das intervenções humanitárias acreditamos que a sua universalização, constitua o principal fator para sua legitimação, uma vez que sua defesa constitui o principal elemento para o estabelecimento destas intervenções.

### *3.3 Os Direitos Humanos e as Intervenções Humanitárias*

> A percepção internacional de que as crises humanitárias representam ameaça à paz e a segurança internacional gerou uma série de transformações conceituais e práticas nas relações internacionais. Essas transformações foram possíveis porque por um lado, as normas passaram a valorizar os direitos humanos e a flexibilizar o dever de não-intervenção, e por outro lado, as demandas geradas pela emergência de conflitos internos prolongados, genocídios, limpeza étnica e crescimento do número de refugiados criaram uma urgência em agir. A convergência desses dois fatores criou o ambiente propício para que a intervenção humanitária ganhasse a agenda internacional do novo milênio.[116]

Nas palavras de Bobbio, célebre jurista holandês, o século XX se constituiu na chamada "Era dos Direitos" em razão do aparecimento e positivação dos direitos do homem no plano mundial. Ou seja os direitos do

[116] RODRIGUES, Simone Martins. **Intervenção Humanitária. Perspectivas teóricas e Normativas**. IN: BRIGAGÃO, C.; PROENÇA JR., D (orgs). **Panorama Brasileiro de Paz e Segurança**. Rio de Janeiro, ed. Hucitec, 2004. p.281

homem deixam de se referir a este ou aquele cidadão de um Estado particular para se referir a cidadãos mundiais. [117]

Esse processo teve início na Idade Moderna com as guerras de religião, através das quais se afirma o direito de resistência à opressão que pressupõe um direito ainda mais substancial, o direito a gozar de algumas liberdades fundamentais.[118]

> (...) a afirmação dos direitos do homem deriva de uma radical inversão de perspectiva, característica da formação do Estado moderno, na representação da relação política, ou seja, na relação Estado/cidadão ou soberano/súditos: relação que é encarada, cada vez mais, do ponto de vista dos direitos dos cidadão e não mais súditos, e não do ponto de vista dos direitos do soberano, em correspondência com a visão individualista da sociedade, segundo a qual, para compreender a sociedade, é preciso partir de baixo, ou seja dos indivíduos que a compõem, em oposição à concepção orgânica tradicional, segundo a qual a sociedade como um todo vem antes dos indivíduos. [119]

O ponto de partida dessa perspectiva é a Declaração dos Direitos do Homem de 1789 quando da Revolução Francesa. Em contraposição a outros códigos tradicionais como a Lei das Doze Tábuas ou os Dez Mandamentos, a Declaração de 1789 estabeleceu direitos e não obrigações aos indivíduos sem que fosse necessário o consentimento do governante.

O processo de consolidação dos direitos humanos teriam para este autor três fases[120]:

---

[117] BOBBIO, Norberto. **Era dos Direitos**. Rio de Janeiro:Elsevier, 2004.p.24

[118] O autor considera como fundamentais aqueles direitos que são naturais e não dependem da concessão do soberano.(*Ibdem)*

[119] *Ibdem*

[120]*Idem.* p.48-50

1- filosófica: nesta fase as declarações de direitos nascem como teorias filosóficas.

2- Passagem do direito somente pensado para o direito realizado. “Os direitos são doravante protegidos (ou seja, são autênticos direitos positivos ou efetivos), mas valem somente no âmbito dos Estados que o reconhecem. (...) são direitos do homem enquanto cidadãos deste ou daquele Estado particular.”[121]

3- Passagem do âmbito nacional para o internacional. A Declaração de 1948 inicia essa terceira fase,

> (...) na qual a afirmação do direitos é, ao mesmo tempo, universal e positiva: universal no sentido de que os destinatários dos princípios nela contidos não são mais apenas cidadãos deste ou daquele Estado, mas todos os homens; positiva no sentido de que põe em movimento um processo cujo final os direitos do homem deverão ser não mais apenas proclamados ou apenas idealmente reconhecidos, porém efetivamente protegidos até mesmo contra o próprio Estado que o tenha violado.[122]

Assim, a Declaração de 1948 abriu espaço para os indivíduos em um espaço antes reservado exclusivamente aos Estados e algumas organizações internacionais. Esta perspectiva do autor advém de uma de suas teses principais defendidas ao longo de todas as suas obras, conforme o próprio autor confessa em introdução a seu livro “Era dos Direitos” aqui tratado[123]. Essa

[121] *Idem* p.49
[122] *Ibdem*
[123] *Idem.* p.21

tese refere-se ao fato de que os direitos naturais (e os principais direitos humanos seriam naturais) são direitos históricos.

Embora os direitos humanos sejam fundamentais, eles resultam de um processo histórico, "(...)nascidos em certas circunstâncias, caracterizadas por lutas em defesa de novas liberdades contra velhos poderes, e nascidos de modo gradual, nem todos de uma vez e nem de uma vez por todas." [124]

Os direitos surgiriam então a partir do aparecimento de certas necessidades e carências características de cada época. A evolução e o aparecimento dos diferentes direitos do homem seguiram pois esse curso histórico. Da mesma forma, a evolução do processo de universalização dos direitos humanos e sua passagem do plano nacional para o internacional seguiu esta trajetória histórica.

A idéia de que a sociedade internacional é responsável pelo bem estar dos indivíduos surge após a segunda Guerra Mundial com a proliferação dos refugiados e apátridas. O fato destes indivíduos não estarem ligados a nenhum Estado de fato motivou a criação de convenções internacionais para tratar do assunto, culminando com a assinatura da Declaração dos Direitos Humanos de 1948 que introduziu uma nova fase no processo de positivação dos direitos humanos internacionalmente.[125]

---

[124] *Idem,* p.25

[125] VILLA, Rafael; REIS, Rossana. **A securitização dos direitos humanos no pós guerra fria**. I Encontro da Associação Brasileira de Relações Internacionais (ABRI). Brasília, julho 2007.p.15

A Declaração de 1948 significou, pois o primeiro grande passo dado em direção à positivação desses direitos internacionalmente. O fundamento desta afirmação viria da certeza de que a humanidade (ao menos parte dela, ou seja, os 48 Estados inicialmente signatários) partilha de certos valores comuns que seriam, então, universais, enquanto "algo subjetivamente acolhido pelo universo dos homens"[126].

Apesar disso, a Declaração de 1948 não constituiu um sistema de normas jurídicas obrigatórias devido à ausência do processo de monopolização da força a nível mundial, característico do surgimento do Estado moderno. Essa ausência resulta da proteção de certos princípios tradicionais de origem *westfaliana*, notadamente a soberania e o princípio de não intervenção. Apesar disso e embora não tenha instaurado mecanismos jurídicos de controle, a Declaração enumera uma série de direitos civis, políticos, sociais, econômicos e culturais dos indivíduos, tendo grande valor programático para o estabelecimento dos Pactos e Convenções subseqüentes.

Desde a década de 50 observamos uma maciça codificação dos direitos humanos que pouco a pouco saem da órbita do direito consuetudinário para fazerem parte de tratados e convenções internacionais. Concomitantemente a este processo, observamos também a criação de sistemas de proteção aos direitos humanos de alcance universal e regional e o estabelecimento de tribunais penais internacionais, tornando possível a apelação

[126] *Idem*, p.48

direta de cidadãos contra a violação de seus direitos em seus respectivos Estados.

Em 1966, foram aprovados os Pactos de direitos Civis e Políticos e o de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Além destes, diversas Convenções também foram assinadas. Para citar algumas: a Convenção para Sanção e Prevenção e Sanção do Delito de Genocídio já em 1948, a Convenção Internacional sobre Eliminação de todas as formas de Discriminação racial em 1965, a Convenção Internacional sobre Eliminação de todas as formas de Discriminação contra a mulher em 1981, a Convenção Internacional sobre a Tortura e outras formas de Crueldade em 1987 e a Convenção dos Direitos das Crianças em 1989.

Neste contexto, os sistemas regionais também evoluíram para a proteção dos direitos humanos, no caso da Europa em 1950, da América em 1965 e finalmente da África em 1981. Em todos esses casos, foram elencados direitos individuais a serem protegidos e respeitados pelos Estados, além de preverem, também certos mecanismos para que se cumpram as obrigações dos Estados signatários.

Conforme podemos perceber a partir dessa breve explanação, os direitos humanos foram se configurando como importante valor a ser defendido pelos Estados e organizações internacionais. Sabemos, todavia, que a diversidade cultural, econômica e política da comunidade internacional trazem implicações para o consenso em torno de quais direitos são mais relevantes, bem como do

significado dos direitos humanos e a melhor forma de preserva-lo. No entanto, a grande adesão dos Estados a esses instrumentos jurídicos mostra que há um consenso mínimo dispensado aos indivíduos em geral[127].

Este consenso, porém, não é suficiente para a efetivação de práticas que visem o fim da violação a estes direitos, muitas vezes, como é bem sabido, as prerrogativas ligadas aos interesses particulares dos Estados influenciam na tomada de medidas mais efetivas para a devida proteção deste bem universal. Entretanto, destacamos aqui a grande importância destes códigos para a formação de um arcabouço ideológico que tem contribuído para o respaldo às intervenções humanitárias contemporâneas.[128]

Estas intervenções, ocorridas a partir da década de 90, apresentam-se como importantes exemplos do uso de uma via coativa para a proteção dos direitos humanos. A nosso ver, isso decorre do fato de que os direitos humanos passam a figurar pela primeira vez no órgão executivo da Organização das Nações Unidas, o Conselho de Segurança.

Tradicionalmente, os organismos internacionais possuem em relação ao Estado uma *vis directiva* (via diretiva) e não uma *vis coactiva (*via coativa). Para que a *vis directiva* alcance seu fim são necessárias duas condições: 1- quem a exerce deve ter autoridade e incutir respeito; 2- aquele sobre o qual ela

---

[127] RODRIGUES, **Simone Martins. Intervenção Humanitária. Perspectivas teóricas e Normativas**. IN: BRIGAGÃO, C.; PROENÇA JR., D (orgs). **Panorama Brasileiro de Paz e Segurança**. Rio de Janeiro, ed. Hucitec, 2004. p. 287

[128] I*bdem*

se exerce deve ter uma disposição genérica a considerar como válidos não só os argumentos da força, mas também os da razão.[129]

No caso da ONU, existe a *vis coactiva*, institucionalizada pelo Conselho de Segurança. No entanto, essa via era pouco utilizada e mesmo quando autorizada dependia do consentimento dos países envolvidos. As intervenções humanitárias são empregadas sem que este consentimento seja obtido, e mediante a graves violações dos direitos humanos, que passam a ser considerados como fator de ruptura da paz e segurança internacionais no âmbito do Conselho de Segurança e portanto, motivo para que a força seja utilizada.

Este consenso no âmbito do Conselho transformou substancialmente a relação entre a política interna e a externa, uma vez que a legitimidade do poder dos Estados na ordem internacional relacionava-se também ao respeito aos direitos humanos. O fortalecimento do regime internacional dos direitos humanos alterou, de certa forma, a relação entre os direitos humanos e a soberania que passa a ser relativizada frente às violações dos direitos humanos.[130]

Intervenções humanitárias levantam questões morais e éticas que não figuravam nas relações internacionais nos séculos anteriores. À exceção de temas como pirataria e tráfico de escravos durante o século XIX[131] e do direito dos súditos estrangeiros[132] já no século XX, questões morais e inerentes ao

[129] BOBBIO, Norberto. **A Era dos direitos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. .p.58

[130] VILLA, Rafael; REIS, Rossana. **A securitização dos direitos humanos no pós guerra fria**. I Encontro da Associação Brasileira de Relações Internacionais (ABRI). Brasília, julho 2007.p.16

[131] BROWNLIE, Ian. **The expansion of International Society: the consequences of the law of Nations**. IN: WATSON, A.; BULL, Heddley. **The expansion of the international society**. Oxford:Oxford University Press, 1985. p.359

[132] O direito dos súditos estrangeiros refere-se ao direito de um Estado de intervir em outro para garantir a segurança de seus nacionais residentes neste país. Foi utilizado diversas vezes pelas

indivíduo não eram tratadas nas relações entre Estados e permaneciam sob responsabilidade exclusiva dos governantes de cada Estado.

As intervenções iniciadas na década de 90, embora tenham sido aprovadas sem unanimidade, obtiveram um consenso mínimo para sua autorização e desde então, os direitos humanos puderam ser considerados motivo de ruptura da paz e segurança internacional, argumento este que figura no capítulo VII como plausível para a utilização de todos os meios necessários, inclusive a força para que se faça prevalecer seu respeito.

Dito isso, percebemos, pois que os direitos humanos são um importante valor que tem alcance universal e que, embora tangível a dissensos quando de sua defesa pelo instituto da força nas prerrogativas do Conselho, tem se consolidado como importante fator para a autorização de uma intervenção humanitária. Esta se representa pela intercessão entre preocupações de cunho ético e cálculos políticos e daí decorre a ausência de um consenso mais amplo relativamente a sua instauração. Ou seja, as preocupações relativamente aos indivíduos de uma dada sociedade são contrapostas a meios políticos e militares a serem adotados pelos Estados. Este embate carece, muitas vezes do apoio dos governos nacionais, mas possibilitou a abertura do debate em torno do tema e abriu precedentes para a legitimidade destas ações.

Neste sentido percebemos a contraposição entre os direitos dos Estados e dos indivíduos que se considerados segundo as abordagens

---

potências européias quanto da intervenção das mesmas no império Otomano. (RODRIGUES, 2004, p. 282)

clássicas do realismo são excludentes entre si. O princípio de não intervenção presente no artigo segundo da Carta das Nações Unidas é constantemente aclamado na defesa da soberania destes Estados, cenário de graves violações de direitos humanos. Mas contrapondo-se a essa perspectiva há também importantes princípios que tendem a ser cada vez mais considerados, como o direito inerente de todos os seres humanos a uma vida saudável e economicamente viável.

Sabemos que o debate em torno deste tema é extenso e que não há considerações conclusivas acerca da legitimidade das práticas humanitárias. Também aqui não postulamos inocentemente a ausência de interesses particulares nas ações ditas humanitárias por parte dos Estados interventores, no entanto, mostrou-se, através da leitura destes capítulos que alguns fatores impulsionaram a incidência das intervenções. Esta incidência, embora não tenha contado com a unanimidade, inseriu o tema na agenda internacional.

O tema das intervenções humanitárias é permeado por dissensos tanto em termos práticos como conceituais, o que se reflete na falta de clareza com que os mandatos das missões, que intentam lograr efetiva ajuda humanitária em conflitos civis, são autorizados. Assim, observamos que não há uma definição consensual sobre este conceito, permitindo muitas vezes o uso incorreto do termo para situações que se configuram mais como intervenções militares do que humanitárias. Por outro lado, dentre os acadêmicos da área na há

conclusões definitivas acerca da legitimidade de tal ação nem relativamente aos fatores a serem considerados quando de sua autorização.

Apesar disso, observamos que há alguns elementos que motivaram a autorização, ainda que limitada, das intervenções pelas Nações Unidas, e esses fatores foram aqui apresentados detalhadamente permitindo-nos concluir que as características do Sistema Internacional, no início da década de 90, confluíram para um cenário que permitiu a entrada de um tema diverso em um sistema antes dominado por premissas basicamente realistas.[133]

Neste contexto observamos que as intervenções humanitárias agora nas prerrogativas do Conselho de Segurança configuram como fator de ruptura da paz e segurança internacionais, sendo importante questão a ser tratada nos diversos foros multilaterais existentes, como organizações regionais, foros inter-estatais e organizações não governamentais.

[133] Não somente estes temas senão outros já exaustivamente descritos ao longo deste capítulo

# Capítulo 4:

## Análises teóricas das intervenções humanitárias

> "Ao dirigir-me à Assembléia Geral no passado mês de setembro aclamei os Estados membros que trabalhassem na busca de políticas mais eficazes para deter os assassinatos em massa e as violações atrozes aos direitos humanos. Apesar de ter destacado que toda intervenção abarcava uma ampla gama de medidas, desde a diplomacia à ação armada, esta última opção foi a que gerou maior controvérsia no debate que sobreveio posteriormente.
>
> Alguns críticos preocupavam-se que o conceito de intervenção humanitária pudesse encobrir a ingerência gratuita no assuntos internos de Estados soberanos. Outros temiam que ocasionasse ações mal intencionadas contra governos visando, o desrespeito aos direitos humanos por este governo, justificando, assim a intervenção externa. Outros assinalaram que a prática da intervenção raras vezes era coerente, devido a suas dificuldades intrínsecas, a seu custo e ao que se entendia como interesses nacionais, além do fato de que os Estados fracos teriam muito mais probabilidades de serem objeto de uma intervenção que os Estados fortes.
>
> Reconheço tanto a validez como a importância destes argumentos. Aceito também que os princípios de soberania e não ingerência oferecem uma proteção fundamental aos Estados pequenos e fracos. Mas pergunto aos críticos: " Se a intervenção humanitária é, na realidade, um ataque inaceitável à soberania, como deveríamos responder a situação como as de Ruanda e Srebrenica, e às violações graves e sistemáticas dos direitos humanos que transgridem todos os princípios de nossa humanidade comum?
>
> Nós enfrentamos um autêntico dilema. Poucos estarão em desacordo em que tanto a defesa da humanidade como a defesa da soberania são princípios que

> merecem apoio. Desgraçadamente não nos aclara qual destes princípios devem prevalecer quando há um conflito.
>
> A intervenção humanitária é uma questão delicada, repleta de dificuldades políticas e sem soluções fáceis. Mas sem dúvida não há nenhum princípio jurídico – nem sequer a soberania – que possa ser evocado para proteger os autores de crimes contra a humanidade. Nos locais onde se cometem tais crimes, uma vez esgotados os intentos de por fim às violações através de meios pacíficos, o Conselho de Segurança tem o dever moral de atuar em nome da comunidade internacional. O fato de que não podemos proteger os seres humanos em todas as partes não justifica que façamos nada quando podemos fazer. A intervenção armada deve continuar a ser sempre o último recurso, mas frente aos assassinatos em massa é uma opção que não se pode rechaçar".[134]

Como epígrafe para o derradeiro capítulo desta obra escolhemos a citação acima, retirada de um informe do Secretário Geral Kofi Annan , intitulado "*Nós os povos: a função das Nações Unidas no Século XXI" .* Embora extensa, sua importância reside em que busca redefinir as funções da organização diante das novas questões enfrentadas em âmbito internacional. A parte destacada refere-se ao item "O dilema da intervenção" e resume em seu conteúdo as principais questões que dificultam as deliberações sobre o tema das intervenções humanitárias.

Destacamos então a tentativa de amenizar as críticas referentes ao estabelecimento dessas intervenções e que vai ao encontro de certos princípios considerados essenciais para a proteção de Estados fracos, como o respeito a soberania e a não-intervenção. Essas críticas versam, principalmente sobre a possibilidade de que a autorização e a legitimação de tais

[134]ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Nós os povos: a função das Nações Unidas no Século XXI.** Disponível em: www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derhum/cont/44/pr/pr27.pdf . Último acesso em 07 de janeiro de 2008. p.37-38

intervenções pelo estatuto da ONU provoque o uso indevido deste direito por Estados que visam a realização de interesses particulares e não o fim do sofrimento dessas populações.

A preocupação do Secretário Geral, por sua vez, foca-se na identidade humana comum dos indivíduos do planeta e na necessidade de que algo seja feito em prol daqueles que estão sofrendo contínuas e massivas violações dos direitos humanos. Conforme percebemos, pois, este tema é permeado por valores opostos entre si, o realismo, marcado pela realização de interesses egoístas pelas unidades do sistema, e a subjetividade, um fator até então pouco considerado nas relações internacionais e que destaca o mais importante direito de cada ser humano, qual seja, o direito a vida.

Sem a pretensão de chegar a uma conclusão definitiva acerca da necessidade de se estabelecer instrumentos que legalizem as intervenções humanitárias, procuramos aqui elucidar os principais pontos inerentes a elas e com isso permitir que o leitor chegue a suas próprias conclusões.

### *4.1 Entendendo o conceito de "intervenções humanitárias"*

As origens das chamadas intervenções humanitárias remontam à idéia de estrangeiros intervindo em um determinado território com o objetivo de ajudar uma dada população civil a ter suas necessidades básicas supridas. As primeiras ações que foram chamadas de intervenções humanitárias

foram aquelas implementadas por certos Estados fortes, em território de terceiros buscando a defesa de seus próprios cidadãos, residentes neste país, de alguma ameaça externa, calamidade ou desastre natural.

O argumento baseava-se nos direitos civis e políticos, na medida em que o pais interventor proclamava a defesa de seus cidadãos sob o argumento da má administração e governança do chefe de Estado do país anfitrião. Estas intervenções, baseadas no "direito dos súditos estrangeiros" foram consideradas as primeiras intervenções humanitárias, e afastam-se conceitual e empiricamente das atuais intervenções de cunho humanitário.[135]

Vejamos porque. Atualmente, por intervenção entende-se "o ato internacional de um Estado ou grupo de Estados ou ainda uma agência internacional exercendo uma autoridade em algo que é considerado, normalmente, políticas e práticas internas a outro Estado ou grupos de Estado."[136] Desta definição inferimos que é crucial que o Estado alvo não consinta a intervenção.

Alguns autores como Stanley Hoffman[137] defendem que a permissão não é um dado importante para a definição, uma vez que em algumas ocasiões, o consenso acerca da intervenção pode ser facilmente manipulado pelo governante do Estado anfitrião, ou ainda, a mesma população que foi inicialmente

---

[135]Alguns exemplos destas intervenções foram as constantes intervenções das potências européias nos impérios Chinês e Otomano, além de das intervenções dos Estados Unidos na América Latina. (RODRIGUES, 2000. p.65)

[136] COADY, C. A . J. **The Ethics of Armed Humanitarian Intervention.** Peaceworks, nº 45, 2002. p.3

[137] *Ibdem*

a favor desta intervenção, pode mudar de idéia depois de seu estabelecimento, transformando o consentimento inicial em ressentimento e posterior hostilidade. De qualquer forma o termo intervenção tem uma conotação negativa uma vez que pode aludir ao uso da força no caso de uma operação militar, mas em todos os casos ela impacta diretamente na soberania do Estado que sofre a intervenção.

O termo humanitário, por sua vez, traz uma idéia essencialmente positiva e refere-se ao motivo primordial para a intervenção, constituindo-se, pois, em um fim a ser alcançado por meio deste ato. Assim, o "humanitário" é usado para distinguir aquelas intervenções que têm como objetivo o resgate dos civis do mal que está sendo feito ou está para ser feito a eles pelas autoridades do Estado responsáveis pela sua proteção. Este mal não necessariamente é feito pelas autoridades mas estas podem ser omissas ou não dar conta de sua proteção, que é seu dever.

É neste ponto que encontramos a principal diferença relativamente àquelas que foram consideradas as primeiras intervenções humanitárias. Aqui a ênfase conceitual é dada ao fato de que a população resgatada ou ajudada não pertence à nacionalidade do país interventor, mas ao país intervindo. Ou seja, atualmente são consideradas como intervenções humanitárias aquelas intervenções que visam auxiliar estrangeiros, do ponto de vista daqueles que intervêm, cujos direitos humanos têm sido violados.

Embora as definições deste termo variem bastante, a conceitualização dada por Holzgrefe parece-nos ser bastante completa. Assim a intervenção humanitária seria:

> (...) a ameaça ou o uso da força através das fronteiras de um Estado por outro Estado ou grupo de Estados, que tenha como objetivo a prevenção ou o fim de violações dos direitos humanos fundamentais de indivíduos que não sejam seus próprios cidadãos, sem a permissão do Estado cujo território é o sujeito da intervenção.[138]

Outra diferença fundamental relativamente às primeiras definições, é a ênfase dada aos direitos fundamentais, essencialmente o direito a vida. Depreendemos, pois, que a própria definição de intervenção é por si só bastante complexa e varia de acordo com os atores e regiões consideradas. De acordo com Schoultz, o termo intervenção é quase sempre relacionado à invasão militar em um território. No caso específico de seus estudos que foca as relações entre Estados Unidos e América Latina, durante o século XIX e parte do XX, a intervenção era entendida como a invasão militar americana na América Latina, como de fato ocorreu diversas vezes (cerca de quarenta somente no século XX). Ele pontua, no entanto, que este tipo de intervenção não se apresenta mais como único, uma vez que os meios utilizados por certos Estados para interferir nos assuntos internos de outros Estados, têm sido mais sutis e vão além do campo militar.[139]

---

[138] HOLTZGREFE J. L. **The humanitarian Intervention debate**. IN: KEOHANE, R. O.; HOLZGREFE, J. L. **Humanitarian Intervention: Ethical, Legal, and Political Dilemmas.** Cambridge: Cambridge University Press, 2005. p 18.

[139] SHOULTZ, Lars. **Evolving concepts of intervention: promoting democracy.** IN: BOUVIER, Virginia M. **The Globalization of US – Latin American Relation: Democracy, Intervention, and**

A versão atual mais comum para este autor, coloca a influência econômica e a promoção da democracia como meios e justificativa primários destes Estados obrigar os demais – e mais fracos – a agirem de certa maneira. Assim, às intervenções humanitárias são facultados aqueles direitos considerados mais fundamentais e importantes, e relacionam-se ao sofrimento humano extremo. Como conseqüência, embora os direitos políticos constituam um assunto importante na área dos direitos humanos, eles não são centrais.

Apesar disso, o que observamos é que certos atores, em especial os Estados Unidos, apropriam-se da terminologia humanitária para designar aquilo por eles considerado uma grave violação dos direitos humanos. Algumas dessas violações têm sérias conseqüências para a população civil e constituem de fato um importante fator de sofrimento humano. Em 2003, por exemplo, os Estados Unidos invadiram o Iraque argumentando que seu governo cometia graves violações dos direitos humanos. O governo ali instaurado detinha o monopólio legítimo da violência e era capaz de manter a ordem no país. Após a intervenção anglo-americana o caos instalou-se naquele Estado, e a ONU, acabou se estabelecendo na região para prover assistência humanitária àquela população.

Todavia, o que pretendemos aqui enfatizar é o fato de que, em muitas dessas ocasiões nas quais os Estados Unidos, ou qualquer outro Estado, tenha se utilizado dessa concepção, a mesma referia-se a uma situação

---

**Human Rights**. Praeger, 2000. p.27-28

controlada onde havia um governo constituído detentor do monopólio legítimo da violência em um dado território e cuja população tinha suas necessidades básicas supridas. Esse mal uso de um conceito, provoca graves críticas a estas ações, podendo prejudicar medidas futuras que visem a proteção de fato de uma população ameaçada.

Voltando à questão das origens das intervenções humanitárias, faz-se míster destacar aquela relacionada ao início do direito internacional, com Hugo Grotius (1583-1645) e Emmer de Vattel (1714-1717) e que têm implicações para o atual "*mindset*" acerca destas intervenções. Estes filósofos políticos definiram a idéia de existência de um direito civilizatório, ou seja, o direito de interferir no território alheio para obrigar os bárbaros a abdicarem de seus costumes que violam a lei natural.[140]

Se levarmos essa definição em consideração, a idéia civilizatória de um Estado intervindo em outro como guia para trazê-lo a luz da sociedade moderna, os receios daqueles contrários às intervenções procedem. Mais que isso, ao olharmos para a história, inclusive demasiado recente, percebemos que esse direito civilizatório já foi usado como motivo para a intervenção. Em 1846, por exemplo, o México perdeu mais da metade de seu território nacional em uma Guerra contra os Estados Unidos, na qual este último proclamou-se no direito de intervir como Estado guia a fim de liderar seus vizinhos

[140] RODRIGUES, Simone Martins. **Segurança Internacional e Direitos Humanos: a Prática da Intervenção Humanitária no Pós-Guerra Fria**. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.p.93

americanos ao caminho correto, protegendo-os de seus governantes corruptos e incapazes.

Este comportamento tinha como base o Destino Manifesto, que se constituía na crença de que os Estados Unidos tinham a missão de expandir sua forma de democracia e liberdade. O argumento norte-americano enfatizava o sofrimento dos povos latino-americanos, oprimidos por seus governantes incapazes. Aqui, a idéia de intervenção humanitária enfatiza o papel civilizatório desempenhado por certos Estados fortes sobre fracos, especialmente os Estados Unidos.

Essa concepção, conforme observamos, está sujeita a críticas e tem sido levantada com freqüência na atualidade para enfatizar o perigo de se legalizar a intervenção humanitária, que poderá perder seu caráter humanitário restando apenas a intervenção militar pura e simples em favor do interesse do Estado interventor.

Assim, conforme percebemos, a adoção de uma definição única e fechada a respeito do que seja intervenção humanitária é muito difícil, dado que acadêmicos bem como outros autores definem o termo de maneira variada. Passemos, então a analisar empiricamente quais as implicações das intervenções do ponto de vista do tão aclamado principio de soberania, principal regente do sistema internacional westfaliano.

### *4.2 A soberania e a não intervenção*

Os argumentos contrários à autorização das intervenções humanitárias ressaltam os princípios de soberania e de não intervenção nos assuntos internos. Neste sentido, o principio de não intervenção aparece como um dever correlato da soberania e necessário para a manutenção da ordem no sistema, uma vez que impediria, ao menos em termos legais, a intervenção de um Estado nos assuntos de outro.

É importante destacar aqui, no entanto, que essa visão prima pela questão da igualdade soberana entre os Estados, uma vez que há um enfoque legal embutido na noção de soberania. O reconhecimento da soberania de um Estado o coloca em pé de igualdade, ao menos em termos legais, aos demais Estados. Este reconhecimento apresenta-se, pois, como fator de proteção dos Estados mais fracos ante ao risco de intervenção daqueles mais fortes.

A título de exemplificação, podemos mencionar algumas resoluções patrocinadas principalmente por países da América Latina, Ásia e África e aprovadas pela Assembléia Geral que condenavam a intervenção como violação dos princípios preconizados pela Carta da ONU. As resoluções 1815 (XVII sessão), de 1962; 2131 (XX sessão) de 1965; e 2225 (XXI sessão) de 1966 demonstram o interesse destes países em se proteger da intervenção das grandes potências nas questões consideradas de sua exclusividade. [141]

---

[141] RODRIGUES, Simone Martins. *S***egurança Internacional e Direitos Humanos: a Prática da Intervenção Humanitária no Pós Guerra Fria**. Brasília: Renovar, 2002.p. 103

Em contraposição a esta visão, que conforme destacamos tem estreita relação com a noção de igualdade soberana, encontramos a definição de soberania apresentada por Krasner[142] e que é utilizada por Keohane[143] em seu argumento a favor das intervenções humanitárias.

Segundo Krasner,[144] alguns pressupostos centrais da noção tradicional de soberania, dentre os quais o reconhecimento de entidades territoriais juridicamente independentes e o próprio princípio de não intervenção, são inadequados para resolver os atuais problemas encontrados nos chamados Estados falidos. Conforme analisamos no capítulo anterior, estes Estados seriam caracterizados enquanto instituições desprovidas da capacidade de administração e governança de seu território e população, gerando, muitas vezes, graves crises humanitárias e conflitos civis.

Além disso, as conseqüências de uma governança falida e inadequada poderiam não ser limitadas às fronteiras nacionais dos Estados afetados, gerando conflitos nos países vizinhos e, portanto, sujeitas a ações enérgicas por parte destes últimos. Por essa razão principal, o autor defende outras formas de ação a serem incumbidas aos Estados mais poderosos e às organizações internacionais na solução deste tipo de problema. Para tanto, ele

---

[142] KRASNER, Stephen D. **Sharing Sovereignty: new institutions for collapsed and failing states.** International Security. Vol. 29, n.2, p-85-120.
[143] KEOHANE, Robert O . **Political Authority after intervention: gradation s in sovereignty.** IN: KEOHANE, R. O.; HOLTZGREFE, J. L. **Humanitarian intervention: ethical, legal and political dilemmas**. Cambridge: Cambridge university press, 2004, p. 275-298
[144] KRASNER, Stephen D. *S***haring Sovereignty: new institutions for collapsed and failing states.** International Security. Vol. 29, n.2, p-85

trata do conceito convencional de soberania e o divide em três elementos, para em seguida apresentar sua proposta de ação.

Assim, a soberania convencional estaria dotada dos seguintes elementos: a soberania internacional legal, a soberania westfaliana e finalmente a soberania doméstica.[145] A primeira refere-se ao reconhecimento jurídico de entidades territoriais independentes, que teriam o direito de decidir acerca dos tratados e acordos internacionais dos quais fará parte, é desta primeira concepção que advém a igualdade legal entre os Estados. A segunda relaciona-se à noção tradicional de soberania, na qual se destaca o princípio de não intervenção nos assuntos internos de um Estado, cabendo a cada um deles o direito de decidir suas próprias estruturas de autoridade doméstica. Por fim, a chamada soberania doméstica, refere-se à capacidade do Estado para gerir as estruturas domésticas de autoridade. Segundo o autor, este elemento seria responsável por assegurar uma sociedade pacífica, consciente da necessidade de proteção dos direitos humanos, honrando assim, os compromissos acordados internacionalmente pelo entendimento comum dos Estados.

Krasner[146] destaca então que num sistema ideal as três soberanias suportam-se mutuamente permitindo a boa governança do Estado. Todavia, o que muitas vezes ocorre é que certos Estados detêm somente os dois primeiros elementos e, na ausência do terceiro, faz-se necessária intervenção estrangeira. Para ele, o respeito às soberanias legal e westfaliana prejudicam uma

[145] *idem,* p.87
[146] *idem,* p.88.

boa ação visando a melhoria da soberania doméstica, como a soberania compartilhada que é defendida como uma excelente saída para estes Estados . A sugestão dada por este autor tende a este caminho, no qual o governo é compartilhado e exercido por indivíduos de organizações internacionais, outros Estados ou entidades *ad hoc* bem como representantes do Estado em questão. Noutros casos a ação mais atrativa seria o estabelecimento de protetorados.

Conforme podemos perceber através desta breve análise acerca da concepção de soberania para Krasner, este autor tende a justificar a ação externa dos Estados e organizações internacionais pela separação dos elementos constituintes da soberania e constatação do rompimento da doméstica. Dessa maneira, os Estados que não detêm a soberania doméstica, cuja governança interna estiver seriamente comprometida, estariam sujeitos a intervenções estrangeiras.

Da mesma forma que Krasner, Keohane enfatiza os diferentes aspectos da soberania e a fase posterior à intervenção, relacionada ao processo de reconstrução política e econômica das sociedades afetadas. Assim, este autor[147] salienta que a divisão dos elementos da soberania não implica em seu descrédito, muito pelo contrário, dividindo-a em seus componentes, seria possível a formação de novos arranjos institucionais adequados às diversas realidades políticas.

---

[147] KEOHANE, Robert O . **Political Authority after intervention: gradation s in sovereignty.** IN: KEOHANE, R. O.; HOLTZGREFE, J. L. **Humanitarian intervention: ethical, legal and political dilemmas**. Cambridge: Cambridge university press, 2004, p. 276

Neste sentido, para este autor, as intervenções humanitárias são aquelas que criam estruturas políticas nas quais atores externos exercem uma autoridade substancial[148]. As sociedades alvo destas intervenções seriam caracterizadas pela sua incapacidade em criar regimes bem ordenados por conta do contexto histórico, econômico e social em que se inserem.

Nestas sociedades, a tentativa de aplicar a noção tradicional de soberania, qual seja, aquela que determina que o Estado tem a supremacia sobre todas as autoridades no interior de um território e mantém sua independência relativamente à autoridade externa, não ataca o cerne do problema, relacionado a má gestão da autoridade doméstica.

Para a defesa de seu ponto de vista, Keohane empresta de Krasner os diferentes elementos da soberania, acrescendo aos anteriores a chamada soberania interdependente, a qual se relaciona à habilidade de um Estado em regular os fluxos através de suas fronteiras. Neste sentido, a soberania passa a ser entendida enquanto uma variável e não uma constante podendo sofrer a intervenção externa quando um de seus componentes, em especial a soberania doméstica e em alguns casos a interdependente, não é controlado pelo Estado de forma apropriada[149].

Estes dois autores defendem, pois um argumento favorável à intervenção humanitária dando grande ênfase no aspecto político das intervenções. Conforme tentamos mostrar no início deste capítulo, os

[148] *idem*, p. 278.
[149] *Idem,* p.285

pressupostos teóricos e argumentos acerca das intervenções humanitárias são inúmeros e trataremos de mais algum deles neste capítulo antes de passarmos às características destas ações.

Outro argumento favorável à intervenção humanitária advém da escola liberal. Para elucidarmos esta visão apresentaremos os pressupostos teóricos adotados por um de seus expositores, Fernando Tesón.[150]

Seu argumento baseia-se na filosofia política liberal e parte do pressuposto de que o maior propósito dos Estados e governos é a proteção e a manutenção dos direitos humanos inerentes a todos os seres humanos. Dessa forma, os governos que não protegem tais direitos minam a única razão que justifica seu poder político, impossibilitando-os, pois, da proteção proveniente do direito internacional.[151]

Assim, sendo os direitos humanos um direito intrínseco a todos os seres humanos, independentemente de sua história, cultura ou fronteiras nacionais, existem certas prerrogativas normativas a todos os demais: 1) a obrigação de respeitar tais direitos; 2) a obrigação de promover tais direitos; e, finalmente, 3) a obrigação de resgatar as vítimas da tirania e anarquia em determinadas circunstâncias e a um custo razoável para os interventores e intervindos.[152]

---

[150] TESÓN, Fernando. **The liberal case for humanitarian intervention.** KEOHANE, R. O.; HOLZGREFE, J. L**. Humanitarian intervention. Ethical, Legal and Political Dilemmas**. Oxford: Oxford University Press, 2005. p. 93-129
[151] *idem,* p. 93
[152] *idem,* p.94

Nesse sentido, as intervenções humanitárias seriam "O uso ou ameaça proporcional da força militar, assumido por um governo ou aliança liberal, com o objetivo de acabar com a tirania ou anarquia, bem-vindo pelas vítimas e consistente com a doutrina do efeito duplo".[153]

A doutrina do efeito duplo distingue as conseqüências ruins não intencionadas das intencionadas e, para que uma ação na qual a morte de inocentes seja legítima, são necessárias algumas condições: 1) o ato deve ter boas conseqüências; 2) a intenção do ator deve ser boa, ou seja, ele deve perseguir boas conseqüências e caso haja más conseqüências elas, obrigatoriamente não foram intencionadas; 3) as boas ações devem ser maiores que as conseqüências ruins.[154]

Para justificar seu argumento o autor define então a soberania enquanto um valor instrumental não intrínseco, o que significa que serve para fins humanos valiosos, e aqueles que o violam não devem ser protegidos por esse princípio. Neste sentido, certas formas de governo, como a tirania e a anarquia, causam o colapso moral da soberania e são regimes políticos passíveis de intervenções.

Disso, depreendemos que o colapso estatal é condição indispensável para a intervenção, no entanto, Tesón pondera que esta situação não é suficiente e que a justificativa das intervenções vai além da forma como

[153] *idem* p. 118

[154] Nossa intenção não é criticar esta visão somente mostrá-la ao leitor. No entanto, devemos destacar que os pontos ressaltados pelo autor não evidenciam como as boas e as más intensões podem ser testadas e nem quem determina quais ações são boas nem quais são más, deixando a cargo do leitor esta determinação.

governos não liberais devem ser tratados. Para ele, somente Estados fora da lei são vulneráveis às intervenções humanitárias, e os Estados não liberais que possuem um padrão mínimo de governabilidade podem ser alvos de agentes de interferência.

De tal análise o autor pontua as seguintes considerações: 1) intervenções em Estados legítimos[155] são proibidas; 2) a razão para a não intervenção não pode jamais ser o respeito à soberania do Estado; 3) a concepção liberal de legitimidade estatal guiará o comportamento correto dos interventores, que devem criar e reconstruir instituições e práticas sob as quais a dignidade das pessoas será preservada.[156]

Conforme podemos perceber da leitura de seus pressupostos centrais, Tesón põe grande ênfase na ideologia e nas formas de governo para justificar as intervenções, havendo, portanto, ênfase nos direitos humanos políticos. Embora trate do sofrimento humano, este se relaciona à forma como o governo de um dado país trata seus cidadãos, havendo pouca ênfase na questão humanitária.

O principal contra argumento a sua visão advém dos teóricos do direito internacional que defendem que o uso da força de um Estado sobre outro viola um dos pressupostos centrais do sistema legal internacional, decretando o enfraquecimento da ordem internacional interestatal[157]. Assim, de

[155] O autor não deixa claro em seu texto o que exatamente ele entende por Estados legítimos. Por dedução, entendemos que para ele os Estados legítimos são aqueles considerados democráticos e liberais.
[156] *idem ,* p.98
[157] *idem,* p.108

acordo com este argumento, as intervenções humanitárias minariam o sistema de Estados por duas razões principais: em primeiro lugar, pelo simples ato de intervir que por si só já desrespeita o princípio de soberania que rege o sistema internacional; e em segundo lugar, por conta do precedente que levaria outros Estados a abusarem deste expediente e, conseqüentemente, as intervenções humanitárias poderiam ser instrumentalizadas para servir aos interesses particulares de alguns Estados poderosos. Neste sentido, as intervenções humanitárias tenderiam a uma seletividade perniciosa e os critérios para o estabelecimento de uma intervenção mudaria conforme os interesses dos Estados na região afetada, incidindo dramaticamente na pretendida isonomia entre os Estados.

Para Tesón, este argumento não pode ter validade uma vez que a tirania e a anarquia podem trazer o caos ao sistema internacional tanto quanto as intervenções. Além disso, aqueles que defendem esta proposição enfatizam os Estados como únicas unidades relevantes nas relações internacionais, dando grande importância a suas relações inter-estatais, sem se preocupar com o que acontece internamente a esses Estados. Por fim, ele pontua que aqueles que defendem este ponto de vista parecem ignorar que as instabilidades internas de um Estado certamente têm conseqüências para as estabilidades externas.

Existe ainda uma série de outros argumentos contrários às intervenções, como aqueles que enfatizam os cidadãos do Estado interventor que

seriam enviados para lutar em uma guerra que, muitas vezes não tem relação com sua própria história, ou ainda a legitimidade interna das intervenções, qual seja a aceitação daquela população da interferência externa em seu território.[158]

Por fim, destacamos a visão universalista que se coloca a favor das intervenções humanitárias por considerar a existência de uma ética e um moral nas relações internacionais, colocando o indivíduo em contraposição ao Estado, na medida em que contrapõe valores tradicionais como a soberania estatal, inerente ao Estado, aos direitos humanos, inerentes ao indivíduo.

Este debate assume grande importância ao longo dos anos 90, no entanto, não houve consenso por parte da comunidade internacional quanto à legitimidade de tais intervenções. Além disso, alguns grandes fracassos da ação da ONU, como a Somália, levaram alguns Estados e a própria organização a repensarem ações militares de caráter humanitário.[159] Essas experiências mostraram que a utilização da força em conflitos internos pode ocasionar efeitos ainda mais danosos para essas sociedades. Assim, passado este primeiro momento no qual o Conselho de Segurança autorizou por várias vezes o estabelecimento de operações de imposição da paz, ou seja, aquelas que não contam com o consentimento do país anfitrião e que prevêem o uso da força, observou-se uma redução no ritmo dessas ações, que embora estejam ainda

---

[158] *idem,* p.123

[159] RODRIGUES, Simone Martins. **/ntervenção Humanitária em Conflitos Internos: Desafios e Propostas.** Center for Hemispheric Defense Studies (REDES 200): Research and Education in Defense and Security Studies, 7 a 10 de agosto, 2002, Brasilia, Brasil. P.5

bastante presentes no Sistema Internacional, diminuíram relativamente ao início dos anos 90.

Essa redução e concomitante busca de soluções alternativas para a prestação de assistência humanitária em conflitos civis internos aos Estados, não muda, no entanto, o fato de que houve nos anos 90 uma abertura para o tema das intervenções humanitárias no âmbito das Nações Unidas. Essa abertura possibilitou a relativização, ainda que localizada, de princípios tradicionais como a soberania e a não intervenção externa nos assuntos domésticos de um Estado, trazendo uma concepção de segurança que coloca lado a lado questões militares a sociais como a pobreza, o desenvolvimento e as migrações[160], como fatores para o rompimento da paz e segurança internacionais.

Não obstante, lembramos que prevalece ainda o justificado receio de que as intervenções se tornem instrumento para a implementação dos interesses particulares dos Estados mais fortes. Acreditamos que para melhor compreendermos essa questão devemos estudar outro conceito o qual define as condições nas quais estas intervenções podem ser estabelecidas. Esse conceito é o de emergência complexa, que surge na década de 90 para caracterizar uma situação de crise humanitária na qual a comunidade internacional deve intervir.

### *4.3 As emergências complexas e a necessidade de intervir*

[160] A autorização do uso da força é baseada no artigo 42 do capítulo VII o qual autoriza a utilização de todos os meios necessários para a manutenção da paz e segurança internacional. Neste sentido, as crises humanitárias, acompanhadas de conflitos civis e violações dos direitos humanos passam a ser consideradas motivos à ruptura da paz e segurança internacional.

O surgimento deste termo marca as práticas e discursos contemporâneos, tratando-se de uma invenção bastante atual no campo humanitário. Ele é empregado em situações caracterizadas por intensas crises humanitárias nas quais as possibilidades de resposta e auxílio são difíceis de serem definidas e posteriormente estabelecidas dada a "complexidade" destas circunstâncias. Neste contexto, o adjetivo "complexa" parece ser empregado, até certo ponto, como justificativa dos atores ante a dificuldade para conseguirem responder adequadamente a essas emergências. Não obstante, um estudo mais aprofundado acerca deste termo mostra que as emergências complexas apresentam uma complexidade que reside muito mais na variedade de atores e das respostas do que nas crises em si, evidenciando as divergências entre aqueles envolvidos no campo humanitário.

Conforme vimos anteriormente, o período posterior à Guerra Fria foi caracterizado por uma grande ascensão das atividades tidas como humanitárias. O grande indício é a incorporação da força como meio de realização ao escopo das suas prerrogativas. No caso da ONU, como tentamos mostrar nos capítulos anteriores, o uso da força é regido pelo Conselho de Segurança, principal órgão executivo da organização. Isso denota que a questão humanitária atingiu *status* privilegiado, constituindo-se como elemento de ruptura da paz e segurança internacionais. Além disso, outro indicativo desse novo *status* é a criação de órgãos que visam facilitar a entrega do auxílio humanitário. Neste caso,

descrevemos no segundo capítulo as ações do OCHA que evidenciam a idéia aqui defendida.

Concomitantemente a esse processo, observamos o surgimento de situações inusitadas com a fragmentação, desintegração e formação de novos Estados, conflitos internos e internacionais que geram imensas crises humanitárias e desafiam a prática tradicional do auxílio humanitário. Este novo cenário traz desafios também do ponto de vista teórico-conceitual.

Dada a nova natureza dos conflitos, diversos teóricos passam a estudar a questão e procuram formular paradigmas para analisar estes fenômenos. É neste contexto que são introduzidas novas terminologias humanitárias como o "humanitarismo militar", a "militarização da ajuda", dentre outros. Estes termos acabam por gerar uma confusão ainda maior em torno da questão humanitária, suas normas e estratégias de intervenção.[161]

Da mesma forma, o termo "emergência complexa" se insere neste contexto marcado pela falta de clareza e incerteza. A análise dos documentos da ONU mostra que o uso deste termo tornou-se cada vez mais constante, e refere-se às situações que requerem a intervenção da comunidade internacional para a sua solução. Apesar disso, não foi encontrada uma definição única que expressasse quais características eram condicionantes para a autorização de uma intervenção, evidenciando, assim, que seu uso reflete o contexto específico em que estão inseridas, bem como os atores nelas envolvidos.

[161] VOUTIRA, E. **The Language of Complex Emergencies and Idioms of Intervention**. Invited Paper presented at the International Conference on Complex Humanitarian Emergencies, World Institute of Development Economics (WIDER), Helsinki 1-4/09/1996. p.6

A primeira definição das Nações Unidas data de 1994, e foi formulada a partir do Departamento de Assuntos Humanitários, que como vimos, tinha como mandato a coordenação do auxílio humanitário, e foi substituído pelo OCHA. Assim, o órgão define as "emergências complexas" como:

> Uma crise humanitária em um país, região ou sociedade onde há total ou considerável quebra da autoridade resultante de conflito interno ou externo, e que *requer uma resposta internacional que vai além do mandato ou capacidade de qualquer agência em isolado e/ ou programa da ONU já implementado no país.* [162]

O principal traço que caracteriza esta definição de "emergências complexas" e o que as diferencia das demais emergências é o fator político. Este fator relaciona-se à noção de ruptura da autoridade governamental, cuja existência é determinada pelo Conselho de Segurança. Aqui observamos uma vez mais o elemento subjetivo que, a partir desta determinação, permite ao Conselho definir quais são as emergências caracterizadas como complexas, e, portanto sujeitas à intervenção pelo uso da força.

A presente definição mostra a relação existente entre as situações caracterizadas como emergências complexas e a necessidade de intervir. Esta afirmação permite-nos concluir que a determinação de uma situação enquanto emergência complexa é suficiente para que a intervenção seja aprovada. Não obstante, não está claro, nesta definição, quais são os elementos que determinam a existência de uma crise humanitária profunda e sujeita à

[162] *Idem* p.15

intervenção através da força.[163]

Além do Departamento de Assuntos Humanitários, outras agências especializadas da ONU formularam suas próprias definições acerca do termo "emergências complexas", o que denota a falta de unidade internamente à organização. Embora tais definições sejam bastante semelhantes, seus formuladores privilegiam áreas relacionadas à sua agenda interna, o que mostra a subjetividade a que o termo está sujeito. Outra importante questão é a falta de clareza relativamente à diferenciação entre o que é uma "emergência" e o que é uma "emergência complexa".

O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, cujo mandato baseia-se na promoção do desenvolvimento nacional, diferencia estas duas situações pela existência de ruptura total ou considerável da lei e da ordem, resultante de conflito civil ou agressão externa no caso da "emergência complexa"[164]. A este fator acrescenta-se a autorização do Conselho de Segurança das Nações Unidas para o estabelecimento de forças de manutenção da paz; a demanda por uma resposta humanitária internacional massiva; e a declaração de estado de emergência complexa pelo Secretário Geral.

Por outro lado, a situação de "emergência" é caracterizada pela crise humanitária que excede a capacidade de resposta da comunidade afetada, e que deve receber auxílio da comunidade internacional. Não se definem quais respostas devem ser dadas nem o que exatamente diferencia as

---

[163] *Ibdem*

[164] EUROPEAN COMISSION. ***Administration—Logistics [in International Humanitarian Assistance].*** NOHA, European Community Humanitarian Office; Luxemburgo, 1994. p. 58-61

possibilidades de resposta desta situação da anterior. Disso entendemos que as definições apresentadas pouco diferem, e dependem da apreciação do Conselho de Segurança e do Secretário Geral, introduzindo, uma vez mais, o elemento subjetivo.

A Organização Mundial da Saúde (OMS), agência líder da ONU na área da saúde, define "emergência" enquanto uma situação que demanda ação imediata e que pode estar relacionada a epidemias, catástrofes tecnológicas, ou lutas. As causas seriam naturais ou provocadas pelo homem. As "emergências complexas", por sua vez, seriam "um tipo de emergência provocada pelo homem na qual tanto a causa da emergência como a assistência a ser provida são limitadas por altos níveis de consideração política."[165]

A diferenciação entre estas duas concepções parece limitar-se a duas questões, à causa – que obrigatoriamente deve ser provocada pelo homem no caso da "emergência complexa" - , e aos "altos níveis de consideração política". Este último fator, todavia, não se apresenta claramente, uma vez que não se declara em que consistem estes altos níveis de consideração política. Por fim, destacamos que os elementos que caracterizam as emergências são pouco inclusivos e limitados, destacando-se aqueles fatores relacionados ao próprio mandato da agência.

O Programa Mundial de Alimentos (PMA), cujo principal papel em operações de socorro é a provisão de alimentos, não diferencia as emergências complexas das tradicionais como faz as demais agências. Para o

[165] *Ibdem*

órgão, uma “emergência” é definida como uma situação na qual há clara evidência da ocorrência de um evento que tenha provocado sofrimento humano ou perda do gado e outros animais de corte, e na qual o governo desse país não tem meios de remediar a situação. Suas principais características seriam: 1) sofrimento humano que demanda ação urgente; 2) perturbação em larga escala das atividades econômicas da comunidade e da vida social; 3) sofrimento e escassez de alimentos como resultado claro de uma série particular de eventos, que são por si anormais; 4) incapacidade do governo desse país em prover assistência adequada.[166]

A principal crítica a essa definição é a confusão entre emergências e emergências complexas, dado que o organismo não apresenta uma conceitualização em separado para cada termo. Esta separação talvez não seja necessária, mas o que merece destaque é o fato de que este órgão não segue os moldes das demais agências da ONU, evidenciando as diferentes posturas existentes na mesma organização.

Ademais, seus elementos constitutivos também privilegiam o mandato da agência que relaciona o sofrimento humano principalmente à escassez de alimentos. No entanto, alude a outros aspectos da vida em sociedade como o fator econômico e o social, não mencionados pelas outras agências. Apesar disso, não define em que consistem estes fatores, sendo os mesmos contemplados somente pela expressão “perturbação das atividades econômicas da comunidade e da vida social em larga escala”.

[166] *Ibdem*

Segundo Voutira,[167] as definições apresentadas pelas agências especializadas da ONU apresentam, de forma geral, três problemas principais:

- As emergências não podem ser antecipadas e somente identificadas após sua ocorrência;
- Não está clara a diferença entre os temos emergência e emergência complexa, dada a incerteza presente no termo "político". Este termo parece ser a condição necessária para a existência de uma emergência complexa. Entretanto, não está claro se o "político" refere-se às causas geradoras do conflito, ou às conseqüências do mesmo.
- O termo conflito é usado dualmente. Tanto para evidenciar a causa de uma emergência como uma condição que contribui para a complexidade da resposta internacional.

Estas deficiências e ambigüidades contribuem para tornar o termo ainda mais sujeito a considerações políticas por parte dos agentes humanitários que dão grande importância a seu próprio mandato e responsabilidade. Isso acarreta um elevado grau de subjetividade às ações empreendidas nas regiões afetadas. A autora em questão defende ainda que parte dessa subjetividade relaciona-se a parcela do orçamento dirigida a cada

[167]VOUTIRA, E. **The Language of Complex Emergencies and Idioms of Intervention**. Invited Paper presented at the International Conference on Complex Humanitarian Emergencies, World Institute of Development Economics (WIDER), Helsinki 1-4/09/1996. p.17

agência especializada, de modo que o conceito empregado por cada uma privilegia sua área de atuação na tentativa de obter maiores recursos financeiros.

**Tabela 1: Financiamento total do CERF por Agência**

**(01-03-2006 to 03-06-2008)**

| Agência | Fundos Alocados - US$ | Porcentagem do Total |
|---|---:|---:|
| PMA | 314,820,439 | 37.29 % |
| UNICEF | 199,989,880 | 23.69 % |
| ACNUR | 95,733,080 | 11.34 % |
| OMS | 79,155,990 | 9.38 % |
| FAO | 65,124,190 | 7.71 % |
| PNUD | 32,376,086 | 3.83 % |
| OIM | 29,380,416 | 3.48 % |
| UNFPA | 15,474,767 | 1.83 % |
| UNRWA | 10,875,758 | 1.29 % |
| UNESCO | 500,000 | 0.06 % |
| UNDSS | 498,688 | 0.06 % |
| UNOPS | 230,000 | 0.03 % |
| UNIFEM | 150,000 | 0.02 % |
| **Total** | **844,309,294** | **100 %** |

*Fonte: Escritório das Nações Unidas para Assuntos Humanitários. Disponível em: www.ochaonline.un.org . Acesso em 04 de junho de 2008.*

Este quadro refere-se ao orçamento anual do CERF, o Fundo Central de Emergência do OCHA, e que não é previamente fixado. Além desta divisão, há ainda outra que reparte o orçamento por áreas, daí a idéia de que as agências procuram definir as “emergências complexas” segundo sua agenda

interna, buscando aumentar a porcentagem de financiamento a suas agências e áreas específicas.

**Tabela 2 : Total de financiamento do CERF por setor - Resumo (01-03-2006 to 14-08-2008)**

| Setor | Fundos Alocados - US$ | Porcentagem do Total |
|---|---|---|
| Alimentação | 264,511,956 | 29.57 % |
| Saúde | 188,605,111 | 21.08 % |
| Multi-setorial | 83,640,587 | 9.35 % |
| Coordenação e serviços de suporte | 79,192,048 | 8.85 % |
| Água e condições sanitárias | 74,469,724 | 8.32 % |
| Agricultura | 71,379,326 | 7.98 % |
| Abrigo e itens não direcionados à alimentação | 71,242,822 | 7.96 % |
| Proteção dos Direitos Humanos e do Estado de Direito | 35,986,937 | 4.02 % |
| Educação | 11,078,507 | 1.24 % |
| Saúde - Nutrição | 6,371,671 | 0.71 % |
| Coordenação e Suporte de Serviços - UNHAS | 2,710,392 | 0.30 % |
| Segurança | 2,362,281 | 0.26 % |
| Recuperação econômica e infra-estrutura | 2,000,000 | 0.22 % |
| Ações Anti-Minas | 1,109,900 | 0.12 % |
| **Total** | **894,661,262** | **100 %** |

*Fonte: Escritório das Nações Unidas para Assuntos Humanitários. Disponível em: www.ochaonline.un.org . Acesso em 04 de junho de 2008.*

Outra questão a ser destacada é o fato de que as definições anteriormente descritas não são operacionais, ou seja, não indicam quais ações devem ser tomadas quando da eclosão dessas crises para práticas futuras ficando a cargo das agências envolvidas em cada emergência definirem quais medidas serão tomadas. Estas definições enumeram os elementos constitutivos das emergências complexas sem, no entanto, destacar o grau de importância de cada elemento e privilegiando elementos presentes em suas agendas internas de ação. Assim, ainda que existisse uma definição que abarcasse todos os possíveis elementos constitutivos de uma emergência complexa, a mesma, possivelmente, careceria de diretivas operacionais que estabelecessem formas de ação.

Dessa forma, acreditamos que a ONU e seus órgãos carecem de uma definição que inclua os aspectos programáticos e operacionais de uma emergência complexa. De modo que possíveis formas de ação também sejam definidas. Esta ausência implica em deixar uma ampla margem de subjetividade aos órgãos responsáveis pela provisão da assistência humanitária, em especial ao Conselho de Segurança quando a mesma deve ser provida mediante o uso da força.

A relação entre as intervenções humanitárias e a definição de emergência complexa está no fato de que as emergências complexas constituem situações sujeitas ao uso da força constitutivo das intervenções. A ausência de uma definição clara de emergência complexa pode levar ao uso político deste termo que pode ser empregado segundo agendas e motivações particulares.

Estas situações acabam sujeitas à seletividade dos atores envolvidos e sua caracterização enquanto emergência complexa não obedece a critérios clara e objetivamente definidos. Assim sendo, cabe questionar a razão pela qual algumas crises têm maciça resposta internacional enquanto outras são ignoradas quase que por completo. Se a definição de emergência complexa que é aceita pela comunidade internacional, tem o elemento de intervenção como corolário, por que então algumas crises são sujeitas a intervenção por essa mesma comunidade internacional enquanto outras são abandonadas a sua própria sorte? Quais são os critérios para determinar a gravidade de uma crise que a leve a se configurar como uma emergência complexa e, portanto, sujeita a intervenção internacional?

Para achar resposta a esses interrogantes, precisamos analisar qual a raiz das causas que levam a comunidade internacional a responder pronta e maciçamente a algumas emergências e não a outras e isso nos levaria à significância estratégica deste país. Porém se admitirmos que certos países têm maior importância estratégica, estamos afirmando que não há isonomia no contexto internacional e portanto, aos demais países e à comunidade internacional interessaria intervir nalguns e não noutros. Neste sentido, a politização da ação humanitária através das intervenções militares torna-se evidente. Se as intervenções humanitárias são autorizadas pelo Conselho de Segurança e este é formado por quinze Estados, dos mais de 200 existentes no mundo, e destes quinze, apenas cinco têm o poder de vetar uma decisão, então que bem se busca

com as intervenções? O bem da população civil afetada ou o interesse particular dos Estados membros?

Podemos ainda pensar no auxílio humanitário e na forma como o mesmo é estabelecido pela ONU para não incorrer na difícil questão do uso da força. Voltemos ao Escritório das Nações Unidas para Assuntos humanitários, cuja função primordial é justamente coordenar a ação dos agentes humanitários. Por que algumas crises humanitárias recebem mais fundos que outras? O OCHA, através do sistema de chamadas unificadas, lança aos agentes financiadores pedido para financiamento da ação humanitária em determinadas crises. No entanto, a estes agentes doadores é facultado o direito de escolher quais as crises que receberão seus donativos e mais, podem ainda escolher quais áreas receberão seu auxílio. Assim, o que observamos é a concentração de recursos em algumas crises, em especial aquelas que são mais exploradas pela mídia e enquanto outras são praticamente esquecidas. Da mesma forma, a fase emergencial tende a agrupar a maior quantidade de recursos enquanto que fases posteriores e igualmente importantes de reconstrução do Estado recebem menos ajuda e dependem em grande medida do interesse de grupos privados estrangeiros.[168]

[168] Ainda relacionado a esta questão há um outro problema, que se refere ao trabalho das organizações não-governamentais independentes. Durante as crises humanitárias, uma enorme quantidade do financiamento recebido é direcionado a essas ONGs em detrimento das instituições estatais em formação. É o caso, por exemplo, do Haiti, país que tem passado recentemente por duradouro conflito internacional e crise humanitária crônica. Apesar do governo recém instituído e da tentativa de reconstrução do país, a maior parte do capital obtido para dar seguimento aos projetos sociais na região está na mãos dessas organizações, que muitas vezes acabam por desperdiçar os recursos, abastecendo o conflito e enfraquecendo a autoridade governamental ainda em processo de instituição legal.

Dessa forma, acreditamos que a atual forma com que o auxílio humanitário é prestado incorre em questões particulares dos Estados interventores e doadores. No entanto essa ajuda, por mais direcionada que seja, muitas vezes é a única opção para aqueles que necessitam suprir suas necessidades mais básicas.

### *4.4 O interesse nacional e a responsabilidade de proteger*

Conforme evidenciado ao longo destes capítulos, observamos que o campo humanitário ampliou-se consideravelmente principalmente a partir da década de 90. Não obstante, esta expansão não se limita apenas ao número de emergências e crises humanitárias, mas também ao aumento considerável de organizações dedicadas ao campo, à evolução do escopo da ação humanitária e, finalmente, à transformação de seu próprio significado.

A institucionalização e a profissionalização do campo humanitário, bem como o crescente interesse dos Estados pela temática são evidências dessa ampliação. Todavia, o que temos observado é que tais fatores têm contribuído também para a politização desta ação.

Ao observarmos a forma como o auxílio ou a assistência humanitária tem sido realizada empiricamente, percebemos que o “humanitário”, pensado inicialmente enquanto um termo apolítico, na medida em que é regido por princípios de neutralidade e imparcialidade, transformou-se cada vez mais em um

termo político cuja definição se adapta ao contexto, atores e agendas envolvidos. Segundo nos lembra Michael Barnett,[169] as agências humanitárias de outrora se auto definiam enquanto entidades opostas à política, reafirmando os princípios de neutralidade, imparcialidade, e independência como forma de evidenciar que suas ações eram inspiradas no humanitarismo, diferente dos Estados, motivados principalmente por seus próprios interesses. Assim, "os princípios de humanidade, imparcialidade, neutralidade e independência seriam uma forma de despolitizar a ação humanitária e criar um espaço humanitário isolado da política".[170]

No entanto, o que temos observado é que com a mudança do contexto internacional e com a ampliação do sistema de assistência humanitária, a natureza de muitas agências dedicadas à área transformou-se. A primeira grande evidência é a institucionalização e a profissionalização dessas agências. Esta institucionalização é ilustrada pelo aumento do número de agências humanitárias e pela formulação de padrões de conduta, normas e princípios comuns. A grande crítica de Barnett a este fato relaciona-se à intensa padronização das organizações humanitárias, que têm perdido ou pelo menos diminuído sua capacidade de reconhecer, identificar e responder adequadamente às necessidades locais em uma dada emergência ou crise humanitária. Ademais, ele pontua que esta generalização e padronização tem levado ao receio de que a distinção entre agências humanitárias, firmas comerciais e até mesmo unidades

[169] BARNETT, Michael. **Humanitarianism Transformed.** IN: **Perspectives on Politics**. Section: Articles,Vol. 3, n°4, dezembro, 2005. p.723
[170] *Idem,* p.724.

militares esteja se desintegrando, principalmente com a utilização da força como meio de prover a assistência.[171]

Além disso, observamos também que a participação dos Estados nessas ações aumentou consideravelmente. O aumento dos gastos públicos nacionais direcionados à questão e a criação de unidades de assistência humanitária na estrutura administrativa dos Estados evidenciam este fato. Essas unidades de assistência humanitária são criadas juntamente a seus Ministérios de Relações Exteriores e de Defesa, o que mostra o crescente interesse dos Estados pela questão, colocando-a como objeto de sua política externa e relacionando-a a sua própria segurança nacional.[172] Não obstante, a participação direta dos Estados nessas ações trazem ainda mais problemas referentes à politização da ação humanitária, uma vez que muitas vezes as agências passam a receber fundos governamentais e a compartilhar sua agenda com a do Estado patrocinador. Esta realidade aliada à mudança do regime de soberania que discutimos anteriormente contribui para diminuir as barreiras para a intervenção.

Sobre as motivações que levam os Estados a participarem de tais ações, lembramos do estudo realizado por Laura Neack[173] e que tinha por objetivo avaliar se a participação dos Estados em missões de paz baseia-se em um comprometimento com a sociedade global e a paz internacional, ou se resulta de seus interesses particulares. Para realização de sua análise a autora fez uma

[171] *Idem,* p.725

[172] Segundo o autor mencionado, os Estados entendem as crises humanitárias enquanto ameaça à segurança internacional e por essa razão podem relacioná-las à segurança regional e à sua própria. (BARNETT, p.724-726)

[173] NEACK, Laura. **UN Peace-Keeping: in the interest of Community or Self?** IN: ***Journal of Peace Research***, vol32, n°2, 1995.pp.181-196

pesquisa englobando as primeiras dezoito missões autorizadas pelas Nações Unidas. A pesquisa consistiu-se em comparar dados relativos à região onde foram estabelecidas essas missões, quais países foram os principais contribuintes e como.[174]

Os resultados obtidos mostraram que a grande maioria dos países participantes das missões são ocidentais e, surpreendentemente, países considerados potências médias, especialmente em missões de observação. Ademais, a autora observou que alguns desses países atribuem grande importância a essa participação que parece estar relacionada à possibilidade de atingir ou manter determinado *status quo* na política internacional. Em suas palavras:

> "O interesses dos países considerados potências médias está relacionado à continuidade do *status quo* internacional por que neste *status* eles têm alcançado relativa afluência e influência: este é o caso para potências médias ocidentais especialmente. Potências médias não ocidentais ou até países pequenos ou fracos deverão também apoiar o *status quo,* muito embora este seja, inegavelmente, ocidental em suas origens. Para estes Estados é irreal imaginar uma revisão completa do sistema mundial para servir melhor a seus interesses. No entanto, estes Estados podem encontrar uma posição na ordem estabelecida e na qual eles poderão oferecer e defender seus interesses não relacionados ao *status quo* vigente. O envolvimento da Índia e do Brasil no sistema ONU pode ser entendido dessa maneira. Dessa forma, a participação nas operações de paz da ONU pode derivar do interesse em proteger o sistema internacional e a atual ou desejada posição do Estado participante naquele sistema."[175]

---

[174] A pesquisa realizada mostrou também que a maior parte das contribuições são direcionadas à área militar com o envio de tropas, policiais militares e armamentos. A área de logística é uma das mais negligenciadas pelos Estados e o país que mais contribui nesse âmbito é o Canadá. Embora estes dados sejam bastante importantes, não são necessários para os fins desse estudo, e por essa razão não serão discutidos neste tópico. (NEACK, p.187)

[175] *Idem* , p.184

Tabela 3 – Países contribuintes, 1948 – 90

| PAÍSES | Total de operações | Missões de Observação | Forças de Manutenção da Paz |
|---|---|---|---|
| Canadá | 17 | 9 | 8 |
| Suécia | 15 | 7 | 8 |
| Irlanda | 13 | 7 | 6 |
| Finlândia | 12 | 6 | 6 |
| Noruega | 12 | 7 | 5 |
| Dinamarca | 11 | 7 | 4 |
| Índia | 11 | 7 | 4 |
| Itália | 11 | 6 | 5 |
| Austrália | 9 | 5 | 4 |
| Estados Unidos | 9 | 2 | 7 |
| Áustria | 8 | 3 | 5 |
| Gana | 8 | 4 | 4 |
| Brasil | 7 | 4 | 3 |
| Holanda | 7 | 4 | 3 |
| Nova Zelândia | 7 | 5 | 2 |
| Argentina | 6 | 5 | 1 |
| Indonésia | 6 | 2 | 4 |
| Nigéria | 6 | 2 | 4 |
| Suiça | 6 | 2 | 4 |
| Iugoslávia | 6 | 3 | 3 |
| Japão | 5 | 2 | 3 |
| Nepal | 5 | 3 | 2 |
| Peru | 5 | 2 | 3 |
| Polônia | 5 | 2 | 3 |
| Reino Unido | 5 | 0 | 5 |
| União Soviética | 5 | 2 | 3 |
| Bélgica | 4 | 3 | 1 |
| Burma | 4 | 3 | 1 |
| Chile | 4 | 4 | 0 |
| Equador | 4 | 4 | 0 |
| Paquistão | 4 | 1 | 3 |
| Sri Lanka | 4 | 2 | 2 |
| Alemanha Ocidental | 4 | 1 | 3 |

* Somente inclusos países que participaram em pelo menos quatro missões de um total de dezoito.

*Fonte: NEACK, Laura. UN Peace-keeping: Community or Self? IN: Journal of Peace Research, vol.32, n°2, 1995. p.186*

Tabela 4: missões de paz, 1948-90

**Missões de Observação:**

UNTSO – UN Truce Supervision Operation

UNMOGIP – UN Military Observer Group in India and Pakistan
UNOGIL – UN Observation Group in Lebanon
UNYOM – UN Yemen Observation Mission
DOMREP – Mission of the Representatives of the Secretary General in the Dominican Republic
UNIPOM – UN India-Pakistan Observation Mission
UNGOMAP – UN Good Offices Mission in Afghanistan and Pakistan
UNAVEN – UN Angola Verification Mission
ONUCA – UN Observer Group in Central America

**Forças de Manutenção da Paz:**

UNEF I – UN Emergency Force
ONUC – UN Operations in Congo
UNSF – UN Security Force in West New Guinea (West Irian)
UNFICYP – UN Peace-keeping Force in Cyprus
UNEF II – Second UN Emergency Force
UNDOF – UN Disengagement Observer Force
UNIFIL – UN Interim Force in Lebanon
UNTAG – UN Transition Assistance Group in Namibia

*Fonte: Formulação própria baseada nos dados de Neack*

Relativamente aos locais onde essas missões foram estabelecidas os dados são também bastante indicativos, mostrando que a grande maioria das missões ocorreu no Oriente Médio. Ao comparar esse dado à atual realidade, observamos uma grande dispersão geográfica relativamente aos locais onde as missões são estabelecidas, bem como uma maior variedade de Estados participantes. Para a autora, estes dados não são demonstrativos de uma nova "era onusiana em missões de paz", uma vez que a grande maioria dos países participantes continua sendo aqueles considerados ocidentais, especialmente países europeus.[176]

[176] *Idem,* p.190

Observando-se os dados de Rothgeb[177] relativamente aos conflitos intra e inter-estatais dos períodos mencionados, constatamos que o estabelecimento de missões de paz no período corrente à Guerra Fria, não parece privilegiar as áreas onde há maior número de conflitos, mas regiões que estão fora do controle ou área de influência das grandes potências. Assim, observamos que entre 1945 e 1990, nove operações foram estabelecidas no Oriente Médio, três no sul da Ásia, três no sul da África, duas na América Central/Caribe e somente uma na Oceania. Paralelamente, de acordo com Rothgeb, houve entre 1945 e 1988, sete conflitos inter-estatais no norte da África e Oriente Médio, quatro no sudeste asiático, três no sul da Ásia, dois na África sub-sahariana e um em cada uma das seguintes regiões: leste europeu, América Central, norte da Ásia, Mediterrâneo e Atlântico sul. Relativamente aos conflitos intra-estatais os dados são ainda mais alarmantes, mostrando a existência de quatorze conflitos internos na África Sub-sahariana, doze no norte da África e Oriente Médio, oito na América Central, oito no sudeste asiático, seis no sul da Ásia, duas no norte da Ásia, duas no leste asiático e um na região mediterrânea.

Tabela 5: Distribuição de missões de paz e conflitos inter e intra-estatais por região – 1945-90

| Região | Conflitos inter-estatais | Conflitos intra-estatais | Total de Conflitos | Total Missões de Paz |
|---|---|---|---|---|
| Oriente Médio/ Norte Africano | 7 | 12 | 19 | 9 |
| Sudeste Asiático | 4 | 8 | 14 | 0 |

[177] *Apud in* NEACK, Laura. **UN Peace-keeping: Community or Self? I**N: J***ournal of Peace Research***, vol.32, n°2, 1995. p.187-188

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| Sul Asiático | 3 | 6 | 9 | 3 |
| África Sub-Sahariana | 2 | 14 | 16 | 3 |
| América Central/ Caribe | 1 | 8 | 9 | 2 |
| Norte Asiático | 1 | 2 | 3 | 0 |
| Mediterrâneo | 1 | 1 | 2 | 0 |
| Atlântico sul | 1 | 0 | 1 | 0 |
| Leste Asiático | 0 | 1 | 1 | 0 |
| Oceania | 0 | 0 | 0 | 1 |

*Fonte: Formulação própria baseada nos dados de Neack e Rothgeb*

Assim, conforme observamos através desta breve análise, há um padrão de seletividade para os locais onde se estabeleceram as missões no período considerado pela autora. Embora uma pesquisa mais aprofundada sobre a localização geográfica das missões subseqüentes à Guerra Fria não tenha sido realizada, observamos que a mesma seletividade persiste, o que pode ser evidenciado pela existência das chamadas “guerras esquecidas” como foram, por exemplo os casos da Somália, Ruanda e mais recentemente do Sudão, regiões onde se estabeleceram missões tardiamente quando milhares de vidas já haviam sido perdidas. Além disso, ao observarmos quais países participaram em cada missão neste mesmo período, percebemos que outro fator preponderante tem sido o passado histórico e muitas vezes colonial dessas regiões, levando a participação de antigas metrópoles em missões estabelecidas em antigas colônias e pondo em risco a neutralidade da missão.

Neste contexto, observamos uma dicotomia entre aquelas missões baseadas no princípio da neutralidade da comunidade internacional e aquelas nas quais a missão sob a bandeira da ONU parece ser estabelecida para

justificar ações unilaterais baseadas nos interesses nacionais dos Estados interventores e que visam mascarar sua intervenção nos assuntos internos de outros Estados.

No intuito de obter dados mais exatos acerca das missões de paz pós década de 90, realizamos um breve estudo que engloba as missões de paz estabelecidas na década de 90 até os dias atuais. A pesquisa consistiu em tabelar as missões de paz nesse período, observando-se quais países participaram maior número de missões.[178] O resultado nos mostrou que países considerados subdesenvolvidos ou em desenvolvimento têm cada vez mais participado das missões de paz estabelecidas pela ONU. Em alguns casos, a explicação parece estar relacionada ao financiamento das missões. Países como Bangladesh, Paquistão, Jordânia, Nepal e Uruguai, mantêm intensas participações não somente do ponto de vista quantitativo – ou seja número de missões – como também do ponto de vista qualitativo – ou seja tropas enviadas - e são por muitos conhecidos como países mercenários, cujo interesse em missões de paz relaciona-se ao dinheiro obtido com cada participação.[179]

[178] Não obstante, sabemos que a participação em missões de paz não deve ser medida somente pelo número de missões que cada Estado participou, uma vez que o envio de pelo menos um soldado por cada Estado já é suficiente para que seja contabilizado como Estado participante. Outro dado importante a ser analisado é o número de tropas e policiais enviados em cada missão. Em razão da ausência de dados sobre algumas missões, optamos por trabalhar somente com a participação em missões de paz. Para obtenção destes dados, ver Anexo I.

[179] Segundo ranking de contribuições militares e policias das Nações Unidas no último censo de 2008 Paquistão e Bangladesh apresentaram-se como primeiro e segundo maiores contribuintes, Nepal e Jordânia apresentam-se em quinto e sétimo lugares respectivamente. O Uruguai está em décimo lugar, sendo o primeiro país da Maérica Latina em contribuições militares e policiais à ONU.

O interesse destes países é essencialmente diferente daqueles como Índia, Argentina, Brasil e Gana, para citar alguns, que parecem participar das missões de paz multilaterais como forma de se inserir e influir na política mundial.

Tabela 6 – Países contribuintes, 1990 - 2008

| PAÍSES | Total de operações | Missões de Observação | Forças de Paz |
|---|---|---|---|
| Bangladesh | 31 | 10 | 21 |
| Paquistão | 29 | 07 | 22 |
| Canadá | 28 | 05 | 23 |
| Egito | 28 | 07 | 21 |
| Jordânia | 28 | 08 | 20 |
| Rússia | 28 | 08 | 20 |
| Nigéria | 25 | 07 | 18 |
| Gana | 24 | 07 | 17 |
| Índia | 24 | 07 | 17 |
| Suécia | 24 | 09 | 15 |
| Argentina | 23 | 06 | 17 |
| Nepal | 23 | 05 | 18 |
| Senegal | 23 | 05 | 18 |
| Uruguai | 23 | 08 | 15 |
| França | 22 | 06 | 16 |
| Kênia | 22 | 07 | 15 |
| Malásia | 22 | 07 | 15 |
| Noruega | 21 | 08 | 13 |
| Estados Unidos | 20 | 03 | 17 |
| Brasil | 19 | 08 | 11 |
| China | 19 | 03 | 16 |
| Indonésia | 18 | 05 | 13 |
| Polônia | 18 | 07 | 11 |
| Irlanda | 17 | 04 | 13 |
| Áustria | 16 | 06 | 10 |
| Turquia | 16 | 02 | 14 |
| Ucrânia | 16 | 06 | 10 |
| Mali | 15 | 02 | 13 |
| Nova Zelândia | 15 | 05 | 10 |
| Zâmbia | 15 | 03 | 12 |
| Benin | 14 | 00 | 14 |
| Dinamarca | 14 | 05 | 09 |
| Espanha | 14 | 04 | 10 |
| Holanda | 14 | 05 | 09 |
| Niger | 14 | 01 | 13 |

| | | | |
|---|---|---|---|
| Reino Unido | 14 | 03 | 11 |
| Romênia | 14 | 04 | 10 |
| Zimbábue | 14 | 03 | 11 |
| Bolívia | 13 | 02 | 11 |
| Filipinas | 13 | 01 | 12 |
| Togo | 13 | 00 | 13 |
| Tunísia | 13 | 00 | 13 |
| Alemanha | 12 | 03 | 09 |
| Austrália | 12 | 01 | 11 |
| Fiji | 12 | 01 | 11 |
| Hungria | 12 | 08 | 04 |
| Namíbia | 12 | 02 | 10 |
| Tailândia | 12 | 02 | 10 |
| Portugal | 11 | 02 | 09 |
| Sri Lanka | 11 | 00 | 11 |
| Bélgica | 10 | 02 | 08 |
| Croácia | 10 | 02 | 08 |
| Eslováquia | 10 | 04 | 06 |
| Finlândia | 10 | 02 | 08 |
| Gâmbia | 10 | 01 | 09 |
| Iemen | 10 | 00 | 10 |
| República Tcheca | 10 | 05 | 05 |
| Suiça | 10 | 03 | 07 |
| Camarões | 09 | 00 | 09 |
| Congo | 08 | 04 | 04 |
| Coréia do Sul | 08 | 01 | 07 |
| Guiné | 08 | 00 | 08 |
| Itália | 08 | 02 | 06 |

* Inclusos somente países com participação superior a oito missões de um total de 42 missões[180]

*Fonte: Formulação própria baseada em dados coletados no site da Organização das Nações Unidas. Disponível em: www.un.org. Acesso em 22 de julho de 2008.*

Tabela 7: Missões de paz 1990 – 2008

**Missões de Observação**

MONUA – UN Observer Mission in Angola
UNAVEM II - UN Angola Verification Mission II
UNAVEM III - UN Angola Verification Mission II
UNASOG – UN Aouzou Strip Observer Group

[180] Três missões de paz foram excluídas dessa contagem pela ausência de dados relativos a países contribuintes no site oficial da Organização das Nações Unidas. As missões excluídas são: *United Nations Confidence Restoration in Croacia* (UNCRO), *United Nations Protection Force* (UNPROFOR) e, finalmente, *United Nations Interim Administration in Kosovo* (UNMIK).

UNOMIL – UN Observer Mission in Liberia
UNOMUR – UN Observer Mission in Uganda- Ruanda
UNOMSIL – UN Observer Mission in Sierra Leone
ONUSAL – UN Observer Mission in El Salvador
MINUGUA - UN Verification Mission in Guatemala
UNMOT – UN Mission of Observers in Tajikistan
UNMOP - UN Mission of Observers in Prevlaka
UNIKOM - UN Iraq-Kuwait Observation Mission
UNOMIG - UN Observer Mission in Georgia

**Forças de Paz**

ONUB - UN Operation in Burundi)
MINURCA – UN Mission in the Central African Republic
ONUMOZ – UN Operation in Mozambique
UNAMIR – UN Assistance Mission for Rwanda
UNAMSIL - UN Mission in Sierra Leone
UNOSOM I – UN Operation in Somalia I
UNOSOM II – UN Operation in Somalia II
MIPONUH - UN Civilian Police Mission in Haiti
UNTMIH - UN Transition Mission in Haiti
UNSMIH – UN Support Mission in Haiti
UNMIH – UN Mission in Haiti
UNTAC – UN Transitional Authority in Cambodia
UNAMIC – UN Advance Mission in Cambodia
UNTAET – UN Transitional Administration in East Timor
UNMISET – UN Mission of Support in East Timor
UNMIBH – UN Mission in Bosnia and Herzegovina
UNPSG – UN Civilian Support Group
UNTAES – UN Transitional Authority in Eastern Slavonia, Baranja and Western Sirmium
UNPREDEP – UN Preventive Deployment Force
MINURCAT -UN Mission in the Central African Republic and Chad
UNAMID - African Union/UN Hybrid operation in Darfur
UNMIS - UN Mission in the Sudan
UNOCI - UN Operation in Côte d'Ivoire
UNMIL -UN Mission in Liberia
MONUC - UN Mission in the Democratic Republic of the Congo
MINURSO - UN Mission for the Referendum in Western Sahara
MINUSTAH – UN Stabilization Mission in Haiti
UNMIT - UN Integrated Mission in East Timor

*Fonte: Formulação Própria baseada nos dados disponíveis no sítio da ONU: www.un.org*

Assim, observando-se os dados coletados, percebemos que o número de missões de paz estabelecidas no pós Guerra Fria foi muito superior àquelas estabelecidas no período anterior. Este aumento foi acompanhado também por aumento significativo de países envolvidos nas missões, o que demonstra maior interesse da comunidade internacional pelo tema.

Neste contexto, observamos um interesse crescente dos Estados em participar de missões de paz. Relativamente àquelas missões imbuídas de justificativas humanitárias, entendemos que embora basadas em princípios de neutralidade, imparcialidade e humanidade, as intervenções humanitárias tendem a ser estabelecidas segundo interesses racionais particulares dos Estados-membros da organização em questão. Ademais, como discutido no tópico anterior, percebemos também que as organizações humanitárias e agências especializadas da ONU têm agido politicamente na defesa das intervenções privilegiando suas agendas e motivações internas.

Apesar disso, as intervenções humanitárias continuam sendo uma das poucas alternativas para os casos de emergências complexas e auxílio às populações civis residentes nesses locais. Muito se tem discutido sobre qual a melhor forma de tratar esses países e neste contexto não poderíamos deixar de mencionar o documento intitulado “A Responsabilidade de Proteger” (R2P), que versa sobre “o denominado 'direito de intervenção humanitária', ou seja a questão sobre se é adequado que os Estados adotem medidas coercitivas, e em particular

militares, contra outro Estado para proteger sua população civil em risco". [181] Nesses termos, a Responsabilidade de Proteger é:

> "(..) uma norma internacional emergente que defende a responsabilidade primordial dos Estados em proteger suas populações do genocídio, crimes de guerra, delitos contra a humanidade e limpeza étnica, no entanto, quando determinado Estado fracassa em proteger sua população, a responsabilidade recai na comunidade internacional."[182]

O documento publicado em 2001 é fruto das análises da Comissão Internacional sobre Intervenção e Soberania dos Estados, formada por iniciativa do governo canadense frente à declaração em Assembléia Geral do então Secretário Geral das Nações Unidas, Kofi Annan. A declaração instava os Estados membros a resolverem os conflitos internacionais através de ações baseadas na responsabilidade da comunidade internacional de responder a violações de direitos humanos massivas e limpeza étnica.

Nesse contexto, a R2P foi incluída na agenda de reformas da ONU e negociada na Assembléia Geral ao longo de 2005, tendo sido definitivamente incorporada às discussões no painel de Alto Nível "Amenazas, Reto y Cambio" bem como no informe do Secretário Geral intitulado "En Mayor Liberdade", e finalmente, no Documento Final da Cúpula da ONU que incluiu o compromisso com os princípios básicos da "Responsabilidade de Proteger".

---

[181] COMISSÃO INTERNACIONAL SOBRE INTERVENÇÃO E SOBERANIA DOS ESTADOS. **Responsabilidade de proteger.** Disponível em: www.responsibilitytoprotect.org. Acesso em 22 de maio de 2008. p.vii

Do original: "(..) el denominado "derecho de intervención humanitaria", es decir, la cuestión de si es adecuado que los Estados adopten medidas coercitivas, y en particular militares, contra otro Estado para proteger a personas que corren peligro en ese otro Estado y los casos en que pueden hacerlo."

[182] Informações disponíveis em: www.responsibilityto protect.org . Acesso em: 15 de maio de 2008.

Estes princípios baseiam-se na compreensão da soberania como responsabilidade e defende que os Estados aceitem que a soberania obriga-os à responsabilidade de proteger suas populações, e que a comunidade internacional, por sua vez, deve assumir essa responsabilidade quando o Estado é incapaz de proteger suas populações. Essa proteção é, então codificada em um amplo espectro de atividades que devem ser realizadas pela comunidade internacional e organizações regionais, deixando aberta a possibilidade de intervenção militar uma vez fracassados todos os meios pacíficos.

Os principais elementos da R2P englobam três responsabilidades específicas, quais sejam: 1) **a responsabilidade de preveni**r, que implica a eliminação tanto das causas diretas de conflitos internos e/ou outras crises provocadas pelo homem e que ponham a população em risco; 2) **a responsabilidade de reagir,** que corresponde à necessidade de responder a situações nas quais a proteção humana seja imperiosa através de medidas adequadas, dentre as quais encontram-se medidas coercitiva, como a imposição de sanções e intervenções militares; e, por fim, 3) **a responsabilidade de reconstrui**r, que oferece assistência para a recuperação, reconstrução e reconciliação da sociedade recém intervinda.

No entanto, o documento destaca que a intervenção militar com fins de proteção humana é uma medida excepcional e, para que seja autorizada deve respeitar uma série de condicionalidades, dentre as quais destacamos as principais:

1) **Critério de causa justa**:a intervenção militar é justificada somente quando existe ou está para surgir danos humanos graves ou irreversíveis, essencialmente, grande perda de vidas humanas ou depuração étnica em larga escala, resultantes da ação deliberada de um Estado, ou de sua negligência ou incapacidade de atuar quando do colapso do Estado.
2) **Intenção correta:** o fim primordial da intervenção deve ser evitar o sofrimento humano. Para que este critério seja cumprido, o documento sugere que as operações sejam multilaterais e que contem com claro respaldo das vítimas e opinião pública regional.
3) **Último recurso**: a intervenção somente é justificada uma vez esgotadas todas as demais opções não militares para prevenir ou solucionar pacificamente a crise, ou ainda, quando *"existam motivos razoáveis para crer que outras medidas menos enérgicas não dariam frutos".*[183]
4) **Meios proporcionais:** a escala, duração e intensidade previstas para a intervenção devem corresponder ao mínimo necessário para a proteção humana.
5) **Possibilidades razoáveis:** para que a intervenção seja autorizada, deve haver possibilidades razoáveis de que o sofrimento humano pode ser evitado e/ou finalizado, e que as conseqüências da ação de intervir não sejam piores do que a não-intervenção.

[183] *Idem*, p.41

Estes critérios dão margem a uma série de questionamentos, essencialmente, acerca da viabilidade de legitimar ações militares em prol da vida humana. Nossos principais interrogantes referem-se à possibilidade de que a aceitação do documento pela ONU e pela comunidade internacional como um todo signifique a legitimação de intervenções militares baseadas em motivações particulares que levariam os Estados a aclamar a "Responsabilidade de Proteger" para realização de seus próprios interesses. Assim, observando as condicionantes elaboradas pela Comissão, percebemos que da mesma forma que o sistema de segurança coletiva da ONU, o documento enumera uma série de critérios que podem levar à interpretações diversas.

O princípio de causa justa embora essencial para a autorização de uma intervenção não leva em consideração o fato de que em tais conflitos, nos quais as facções rivais pertencem a uma mesma nacionalidade, a população civil acaba, muitas vezes se envolvendo nas disputas e a distinção entre os combatentes e não combatentes é bastante difícil. Ademais, não se definem os meios de se prever a ocorrência de fatalidades civis nem quais condicionalidades são necessárias para afirmar-se, com segurança, que uma catástrofe humanitária está para ocorrer. Sobre essa questão, o documento apenas insta a elaboração de informes precisos e imparciais sobre cada situação, que devem ser feitos por organização não governamental idônea, sugerindo inclusive que o papel deva ser assumido pela Cruz Vermelha, e na ausência dela pelo próprio Conselho de Segurança mediante pedido formal do Secretário Geral.

Relativamente ao princípio de intenção correta, parece-nos bastante difícil assumir que os Estados participantes da intervenção sejam motivados exclusivamente pela tentativa de evitar o sofrimento humano. Destacamos também que o fato de uma operação ser multilateral não implica a ausência de interesses particulares por parte dos Estados participantes, mas somente a vontade política desses Estados em contribuir. Dessa forma, acreditamos, que embora a intenção para que uma intervenção seja autorizada deva, realmente, ser a correta, lembramos que os Estados são entidades políticas em busca de um "lugar ao sol" em um sistema internacional anárquico e a motivação em prol da humanidade não é necessariamente verdadeira. Conforme o próprio informe declara:

> É possível que os motivos humanitários nem sempre sejam os únicos que impulsionam o Estado ou os Estados que participam da intervenção, inclusive quando a autorização do Conselho de Segurança já foi obtida. O altruísmo absoluto – a total ausência de interesses mesquinhos pessoais – pode ser um ideal mas nem sempre se dá na realidade, nas relações internacionais como nas demais esferas, é comum que se combinem distintos motivos. Ademais, dado que toda ação militar tem gastos orçamentários e certo risco para o pessoal deslocado, ao Estado que intervém resulta politicamente imprescindível alegar que tem certo interesse na intervenção, por mais altruísta que seja sua motivação primordial. Aparte os interesses econômicos e estratégicos, um Estado poderia argumentar, por exemplo, seu desejo compreensível de evitar que em um país vizinho se produza êxodo de refugiados, que acredita-se é um santuário para os produtores de drogas e/ou terroristas.[184]

[184] *Idem.* p.40.*Tradução nossa.* Do original: "Puede que los motivos humanitarios no siempre sean los únicos que impulsan al Estado o los Estados que participan en la intervención, incluso aunque esta cuente con la autorización del Consejo de Seguridad. El altruismo absoluto–la total ausencia de mezquinos intereses personales– puede ser un ideal pero no siempre se da en la realidad, ya que lo normal, en las relaciones internacionales como en las demás esferas, es que se combinen distintos motivos. Además, dado que toda acción militar conlleva gastos presupuestarios y un riesgo para el personal, al Estado que interviene tal vez le resulte políticamente imprescindible alegar que tiene cierto interés en la intervención, por muy altruista que sea su motivación primordial. Aparte de los intereses económicos y estratégicos, un Estado podría aducir, por

Sobre o princípio relacionado ao uso da força como recurso, temos uma infinidade de exemplos nos quais a coerção militar foi utilizada sem que todos os meios pacíficos tenham sido esgotados, conforme disposto no capítulo VII da Carta, e a existência de um novo documento que reafirma este princípio não significa que o mesmo passará a ser respeitado. Além disso, a observação referente ao uso de medidas pacíficas quando acredita-se que a implementação de outras medidas pacíficas não sejam eficientes traz, uma vez mais, o elemento subjetivo a tona e pode ocasionar o uso indevido da força motivado, novamente, pelos interesses particulares daqueles envolvidos na operação.

O princípio sobre a proporcionalidade dos meios, por sua vez, não define como identificar qual a devida escala, duração e intensidade dos meios empregados, nem delimita empiricamente quais fatores são considerados para a formulação de ações proporcionais à crise em questão.

Por fim, o princípio que versa sobre a probabilidade de que a ação militar tenha êxito não define como medir esse prospecto, nem como delimitar se o ato de intervir trará conseqüências melhores do que a não-intervenção. Nesse sentido, destacamos a ausência de critérios claros e aceitos sobre como são medidos ambos os prospectos supracitados.

---

ejemplo, su deseo comprensible de evitar que en un país vecino se produzca un éxodo de refugiados se cree un santuario para los productores de drogas o los terroristas."

Dessa forma, reiteramos o receio de que o documento contribua para fins que visem mais o bem dos interventores do que dos intervindos. A R2P destaca, também que a autoridade competente para assumir as responsabilidades delineadas pelo documento é o Conselho de Segurança, destacando ainda a necessidade de que os membros permanentes abram mão de seu direito a veto em assuntos que não comprometam seus interesses vitais para que as medidas adequadas sejam tomadas em prol da vida humana. Ora, como é sabido, ao longo da história da ONU, seu Conselho de Segurança, por diversas vezes, teve suas atividades cerceadas pelo veto das potências que detêm o status de membros permanentes, e não há, até o presente momento, elementos significativos que corroborem com a idéia de que o veto não será utilizado. Ademais, estes Estados podem alegar que uma dada intervenção pode afetar seus interesses vitais. Nesses termos, o próprio documento fornece meios legais para que as super-potências utilizem-se do veto, como o fizeram repetidas vezes no passado.

Todavia, apesar das intensas críticas, saudamos as tentativas de se pensar as intervenções humanitárias, seu status legal e sua legitimidade. Nesse sentido, o documento apresenta-se como importante fonte de referência no assunto, elucubrando importantes considerações acerca desta questão.

A R2P já foi aprovada por uma série de Estados e entidades da sociedade civil, e tem sido, paulatinamente incorporada à agenda da ONU, através de discussões, debates, e inclusões nos textos de documentos oficiais

publicados pela organização. Acreditamos, assim, que trata-se de um importante documento a ser debatido pelos acadêmicos e profissionais da área, principalmente se o mesmo leva à legitimação e legalidade das intervenções humanitárias e se as mesmas podem ser fruto de motivações particulares dos Estados participantes.

# Considerações Finais:

A incorporação definitiva da prática humanitária no pós-Guerra Fria foi evidenciada pela constante autorização ao estabelecimento de intervenções humanitárias pelo Conselho de Segurança e pelo aprimoramento do sistema de assistência humanitária. Contudo, a incorporação da força como elemento para prover essa assistência não veio acompanhada por uma auto-reflexão acerca de quais são os objetivos, critérios de seleção, e formas adequadas de resposta das intervenções humanitárias.

Esta ausência se exprime pela falta de objetividade e clareza conceitual que permeia os termos atualmente usados no discurso humanitário. Como resultado, observamos uma série de críticas quanto à legitimidade das intervenções e até mesmo do discurso humanitário, dado que estes podem ser utilizados para justificar ações não imbuídas dos princípios que se pretende defender.

As intervenções humanitárias hoje são alvo de intensas críticas sobre sua legitimidade justamente por essas questões. Argumenta-se que a legalização das mesmas poderá originar um meio legal e legítimo para que um Estado intervenha em outro mediante seus próprios interesses, como é o caso da R2P a pouco discutida. Algumas ações de certos Estados, notadamente os Estados Unidos, têm contribuído para que prevaleça uma visão negativa acerca

das intervenções humanitárias. Isso decorre da apropriação da terminologia humanitária para ações que visam fins outros que não o humanitário.

A intervenção deste país no Iraque em 2003, por exemplo, ocorreu unilateralmente com a participação de outros Estados, como a Inglaterra. O objetivo da intervenção era afastar o presidente Saddam Hussein do poder e o argumento principal baseava-se (depois que a ausência de armas químicas foi comprovada) na proteção daquela população dos mal tratos advindos da ditadura de seu governante. Assim, os Estados Unidos utilizaram-se da terminologia humanitária para defender que a comunidade internacional auxiliasse humanitariamente, dado ao caos instalado em conseqüência da sua intervenção não aprovada pela ONU. A crise foi então qualificada como emergência complexa e a ONU acabou estabelecendo-se na região para prover auxílio humanitário emergencial e contribuir para a reabilitação e desenvolvimento daquela sociedade.

Neste contexto, concluímos que o conceito de emergência complexa tem sido usado politicamente em prol de interesses particulares por parte dos agentes humanitários envolvidos nessas ocasiões. O uso político de "emergência complexa" se relaciona também ao estabelecimento das intervenções humanitárias em regiões especificas, que parecem depender da vontade dos agentes em questão. Por fim, observamos que a politização do discurso humanitário traz conseqüências negativas para a prática humanitária dado que a mesma passa a ser identificada pela população afetada como justificativa para

intervenção nos assuntos domésticos dessa região sem que exista ênfase nas reais necessidades dessa população.

A introdução do elemento da força embora necessário para assegurar um ambiente seguro para o auxílio humanitário traz sérias implicações relativas à neutralidade e imparcialidade dessa prática. Assim, em determinadas circunstâncias, a conotação negativa implícita no uso da força supera o aspecto positivo da ajuda aos necessitados presente nas práticas humanitárias. Disso decorre o fato de que a Organização das Nações Unidas tem sido vista, muitas vezes, com desconfiança pela população dessas regiões afetadas que acabam por atacar o pessoal identificado com essa organização. Apesar disso, as organizações não governamentais e regionais envolvidas no auxílio humanitário não conseguem resolver os problemas dessas regiões sozinhas, porque carecem do apoio financeiro e estrutural para o cumprimento das atividades humanitárias.

Assim, acreditamos que as intervenções humanitárias, na forma como atualmente são estabelecidas, não são adequadas para enfrentar os desafios presentes no sistema internacional. Não obstante, são, ainda, uma das poucas formas de assistência a populações em necessidade. Uma vez diminuídos os cálculos políticos presentes quando de sua autorização e estabelecimento, as intervenções humanitárias aproximar-se-ão daqueles princípios essenciais do humanitarismo e poderão tornar-se mais eficazes na solução dos problemas que se propõem solucionar. Nesse sentido, a análise profunda dessas crises

favorecerá a prática humanitária futura, e esta poderá se tornar mais adequada, mais imparcial, mais neutra, enfim, mais humanitária.

Anexo 1 : Tropas enviadas em missões de paz – junho de 2008

| Países participantes | Tropas enviadas |
|---|---|
| 1 ) Paquistão | 10,569 |
| 2 ) Bangladesh | 9,136 |
| 3 ) India | 8,896 |
| 4 ) Nigeria | 5,232 |
| 5 ) Nepal | 3,718 |
| 6 ) Gana | 3,251 |
| 7 ) Jordânia | 3,072 |
| 8 ) Ruanda | 2,988 |
| 9 ) Italia | 2,779 |
| 10 ) Uruguai | 2,613 |
| 11 ) Senegal | 2,129 |
| 12 ) França | 1,974 |
| 13 ) China | 1,955 |
| 14 ) Africa do Sul | 1,889 |
| 15 ) Etiopia | 1,867 |
| 16 ) Marrocos | 1,561 |
| 17 ) Egito | 1,481 |
| 18 ) Benin | 1,359 |
| 19 ) Espanha | 1,294 |
| 20 ) Brasil | 1,278 |
| 21 ) Indonesia | 1,094 |
| 22 ) Sri Lanka | 1,061 |
| 23 ) Kenia | 1,022 |
| 24 ) Polônia | 986 |
| 25 ) Argentina | 900 |
| 26 ) Malásia | 697 |
| 27 ) Filippinas | 669 |
| 28 ) Turquia | 649 |
| 29 ) Alemanha | 636 |
| 30 ) Niger | 602 |
| 31 ) Zambia | 578 |
| 32 ) Ucrânia | 543 |
| 33 ) Chile | 519 |
| 34 ) Tunisia | 507 |
| 35 ) Bolívia | 455 |
| 36 ) Áustria | 424 |
| 37 ) Coréia do Sul | 403 |
| 38 ) Gambia | 400 |
| 39 ) Bélgica | 371 |
| 40 ) Portugal | 356 |
| 41 ) Togo | 354 |
| 42 ) Reino Unido | 347 |

| | |
|---|---|
| 43 ) Russia | 293 |
| 44 ) Fiji | 278 |
| 45 ) Romênia | 272 |
| 46 ) Mongolia | 259 |
| 47 ) Estados Unidos | 258 |
| 48 ) Guatemala | 241 |
| 49 ) Grécia | 235 |
| 50 ) Camarões | 231 |
| 51 ) Peru | 227 |
| 52 ) Eslováquia | 197 |
| 53 ) Canada | 168 |
| 54 ) Malawi | 166 |
| 55 ) Croácia | 164 |
| 56 ) Zimbabue | 157 |
| 57 ) Dinamarca | 147 |
| 58 ) Camboja | 145 |
| 59 ) Uganda | 144 |
| 60 ) Mali | 131 |
| 61 ) Iemen | 129 |
| 62 ) Costa do Marfim | 128 |
| 63 ) Hungria | 117 |
| 64 ) Suécia | 115 |
| 65 ) Tanzânia | 113 |
| 66 ) Guiné | 111 |
| 67 ) Austrália | 109 |
| 68 ) Equado | 94 |
| 69 ) Burkina Fasso | 91 |
| 70 ) Paraguai | 76 |
| 71 ) Noruega | 74 |
| 72 ) Bulgária | 65 |
| 73 ) Holanda | 60 |
| 74 ) Djibuti | 54 |
| 75 ) El Salvador | 52 |
| 76 ) Irlanda | 50 |
| 77 ) Finlandia | 47 |
| 78 ) República Tcheca | 42 |
| 79 ) Madagascar | 41 |

*Fonte: Organização das Nações Unidas. Disponível em: http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/contributors/2008/jun08_2.pdf . Acesso em 14 de maio de 2008.*

# Referências Bibliográficas:


- AFRICAN STUDIES CENTRE; TRANSNATIONAL INSTITUTE; PEACE STUDIES GROUP; PEACE RESEARCH CENTRE. F**ailed and Collapsed States in the International System**. Disponível em: http://www.tni.org/reports/failedstates.pdf .Acesso em 12/10/2007. Último acesso em 13 de janeiro de 2008.
- 
- ANNAN, Kofi. *A* **more secure world: our shared responsability. Report of the high Level Panel on threatsm Challenge and Change**. Disponível em: http://www.un.org/secureworld/report.pdf . Acesso em 27 de abril de 2006. ARON, Raymond. **Paz e Guerra entre as Nações**. Brasília: Ed. UNB, IPRI; SP: Imprensa oficial do Estado de São Paulo, 2002

- BARNETT, Michael. **Humanitarianism Transformed.** IN: **Perspectives on Politics**. Section: Articles,Vol. 3, n°4, dezembro, 2005. p.723- 740.

- BELLAMY, A.; WILLIANS, P.; GRIFFIN, S. **Understanding Peacekeeping.** Cambridge: Polity Press, 2004

- BOOBIO, Norberto. Era dos Direitos. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

- _____ . O problema da guerra e as vias da paz. Sâo Paulo: ed. UNESP, 2003.

- BROWNLIE, Ian. "**The Expansion of International Society: the Consequences for the Law of Nations**". In: WATSON, Adam, BULL, Hedley. ***The Expansion of International Society.*** Oxford: Oxford University Press, 1985. p.357-369.

- BRYER, David. **Politics and Humanitarianism: Coherence in Crisis?** Geneva: Henry Dunant Centre for Humanitarian Dialogue, 2003. Disponível em: www.hdcentre.org/datastore/files/pandh.pdf. Acesso em 5 de setembro de 2005.

- BUCHANAN, A. **Reforming the international law of humanitarian intervention**. KEOHANE, R. O.; HOLZGREFE, J. L. **Humanitarian Intervention: Ethical, Legal, and Political Dilemmas.** Cambridge: Cambridge University Press, 2005. p.130-173

- BULL, H. **A sociedade anárquica.** São Paulo: Imprensa Oficial do Estado; Editora Universidade de Brasília; Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, 2002.

- BYERS, M.; CHESTERMAN, S. **Changing the rules about rules? Unilateral humanitarian intervention and the future of international law**. IN: KEOHANE, R. O.; HOLZGREFE, J. L. **Humanitarian Intervention: Ethical, Legal, and Political Dilemmas.** Cambridge: Cambridge University Press, 2005. p.177-203

- CARDOSO, Afonso José Sena. **O Brasil nas operações de paz das Nações Unidas.** Brasília: Instituto Rio Branco; Fundação Alexandre de Gusmão; Centro de Estudos Estratégicos, 1998.

- CENTRO INTERNACIONAL DE INVESTIGAÇÃO E INFORMAÇÃO PARA A PAZ; UNIVERSIDADE PARA A PAZ DAS NAÇÕES UNIDAS. **O Estado da paz e a evolução da violência**. Campinas: Editora da Unicamp, 2002.

- CHETAIL, Vincent. **Ad-Hocism ans the rules of Coletive Security: is peacekeeping still relevant for maintaining international peace an security***?* Refugee Survey Quaterly, Vol. 23, nº 4, 2004. p. 2.

- CHOLMONDELEY, Hugh. **The Role of the UN System in Response to Crisis and Recovery. Report to the UN Consultative Committee on Programme and Operational Questions**, 10th session, Geneva, 1997.

- COADY, C. A . J. **The Ethics of Armed Humanitarian Intervention.** Peaceworks, nº 45, 2002. p. 10-17.

- COLLIER, P.; ELLIOTT, V. L.; HEGRE, H.; HOEFFLER, A.; REYNAL-QUEROL, M.; SAMBANIS, N. **Guerra Civil y Políticas de Desarollo: Cómo escapar de la trampa del conflicto.** Bogotá: Alfaomega, 2003.

- COMISSÃO INTERNACIONAL SOBRE INTERVENÇÃO E SOBERANIA DOS ESTADOS. **Responsabilidade de proteger.** Disponível em: www.responsibilitytoprotect.org. Acesso em 22 de maio de 2008.

- COMISSÃO SOBRE GOVERNANÇA GLOBAL. **Nossa comunidade Global**. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1996.

- COX, Robert. **Toward a post-hegemonic conceptualization of World Order: Reflections on the Relevancy of Ibn Khaldun**. In: ROSENAU, J; CZEMPIEL, E. **Governance without Government Order and Change in World Politics**. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

- CROCKER, Chester ***A. Engaging failing States***. Foreign Affairs, sep-oct/2003. pp. 32-46.

- DISTEIN, Yoram. **Guerras, agressão e legítima defesa**. Barueri: Manole, 2004.

- DOBBIN, James et. al. **America's role in nation-building: from Germany to Iraq**. St. Monica: Rand, 2003.

- _____. **UN's role in nation-building: from Congo to Iraq**. St. Monica: Rand, 2003

- DUFFIELD, M. **Global governance and the new wars**. Londres: Zed Press, 2001

- DURCH, William J., SCHEAR, James A. "**Faultlines: UN Operations in the Former Yugoslavia".** In: DURCH, William J. (ed). **UN Peacekeeping, American Politics and the Uncivil Wars of the 1990s**. New York: St. Martin's Press, 1996. p. 193-274.

- ETZIONI, Amitai. **A self restrained approach to nation building by foreign powers.** International Affairs, vol.80, nº1/ 2004, pp. 1-17.

- EUROPEAN COMISSION. **Administration – logistics in International Humanitarian Assistance.** NOHA , European Community Humanitarian Office; Luxemburgo, 1994.

- EVANS, Gareth. **Cooperating for peace**. Sydney: Allen & Unwin, 1993.

- EVANS, G.; NEWNHAM, J. **Dictionary of International Relations**. Londres: Penqguin Books, 1998.

- FARER, Tom J., GAER, Felice: "**The UN and Human Rights: at the End of the Beginning"**. In: ROBERTS, Adam, KINGSBURY, Benedict (org.). **United Nations, Divided World. The UN's Roles in International Relations.** Oxford: Oxford University Press, 1994. p.240-296

- FITZPATRICK, Joan. H**uman rights Protection for Refugees, Asylum Seekers and Internally Displaced People**. Nova York: Transnational Publishers, 2002

- FONSECA JR., Gelson. **Anotações sobre as condições do sistema internacional no limiar do século XXI: a distribuição dos pólos de poder e a inserção internacional do Brasil**. IN: DUPAS, G. ; VIGEVANI, T. **O Brasil e as novas dimensões da segurança internacional**. São Paulo: editora Alfa-Ômega, 1999.

- FONTOURA, Paulo Roberto C. Tarisse da. **O Brasil e as operações de manutenção da paz das Nações Unidas.** Brasília: FUNAG, 1999.

- FRANCK, T.M. **Interpretation and change in the la of humanitarian intervention**. IN: KEOHANE, R. O.; HOLZGREFE, J. L. **Humanitarian Intervention: Ethical, Legal, and Political Dilemmas.** Cambridge: Cambridge University Press, 2005. p.204-231.

- GAIRDNER, David. **Operações de Paz em ambientes criminalizados.** IN: BRIGAGÃO, C.; PROENÇA JR.; Domício. **Paz e Terrorismo: textos do Seminário Desafios para a Política de Segurança Internacional: Missões de Paz da ONU, Europa e América.** São Paulo: Hucitec, 2004. p. 119-126.

- GLOBAL INTERNALLY DISPLACED PEOPLE SURVEY. **Internally displaced people.** Londres: Earthcan Publications Ltda, 2002

- GLOBAL INTERNALLY DISPLACED PEOPLE SURVEY; NORWEGIAN REFUGEE COUNCIL. **Internally Displaced People**. Londres: Earthcan Publications Ltda, 1998.

- GRIECO, Joseph M**. Understanding the problem of international cooperation: the limist of neoliberal institucionalism and the future of realist theory.** In: BALDWIN, A. **Neorealism and Neoreliberalism: the**

**contemporary debate**. Nova York: Columbia University Press, 1993, pp. 301-338.

- GUTMAN, Roy, RIEFF, David. **Crimes of war**. New York: WW Norton & Company, 1999.

- HINSLEY, F. **Sovereignty.** Cambridge: Cambridge University Press, 1986.

- HIPPEL, Karin von. **Democracia pela Força.** Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército Editora, 2003.

- HOBSBAWN, E. J. **Nações e Nacionalismo desde 1780: programa, mito e realidade**. São Paulo: Paz e Terra, 1990.

- HOLSTI, Kalevi**. State, Wars, and the State of War.** Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

- HOLTZGREFE J. L. **The humanitarian Intervention debate**. IN: KEOHANE, R. O.; HOLZGREFE, J. L. **Humanitarian Intervention: Ethical, Legal, and Political Dilemmas.** Cambridge: Cambridge University Press, 2005. p. 15-52

- HUMAN RIGHTS WATCH. **Somalia: Human Rights Development in 1992**. Disponível em: http://www.hrw.org/reports/1994/WR94/Africa-08.htm#P356_163056 . Acesso em 10 de setembro de 2005.

- _____. **Somalia: Human Rights Development in 1993**. Disponível em: http://www.hrw.org/reports/1994/WR94/Africa-08.htm#P356_163056 . Acesso em 10 de setembro de 2005.

- HYNDMAN, Jennifer. **Managing displacement: refugees and the Politics of Humanitarism**. Minnesota: University of Minnesota Press, 2000

- IGNATIEFF, Michael. *State Failure and Nation building*. IN: KEOHANE, R. O.; HOLZGREFE, J. L. **Humanitarian Intervention: Ethical, Legal, and Political Dilemmas.** Cambridge: Cambridge University Press, 2005. p.299-321

- KEOHANE, R. º **Institutional Theory and the Realist Challenge after the Cold War**. In: BALDWIN, A. **Neorealism and Neoreliberalism: the contemporary debate.** Nova York: Columbia University Press, 1993, pp. 269-300.

- KEOHANE, R. O.; NYE, J. **Power and Interdependence**: World Politics in Transition. Boston: Little-Brown, 1977

- KEOHANE, R. O. **Political Authority after Intervention: gradations in sovereignty.** IN: KEOHANE, R. O.; HOLZGREFE, J. L. **Humanitarian Intervention: Ethical, Legal, and Political Dilemmas.** Cambridge: Cambridge University Press, 2005. p.275-298

- KRASNER, Stephen. **Sharing Sovereignty**. International Security, vol. 29, nº 2, fall/2004. pp. 85-120.

- LOPEZ, Ernesto. **Nova Problemática de Segurança e "Novas Ameaças".** IN: MATHIAS, S. K.; SOARES, S. A. (orgs). **Novas Ameaças: Dimensões e Perpectivas: desafios para a cooperação em defesa entre Brasil e Argentina**. São Paulo: Sicurezza, 2003. p59-90

- LUCKHAM, Robin**. The international community and State reconstruction in war-torn societies.** Disponível em: www.dcaf.ch/docs/afer_intervention/psm_1pdf . Acesso em 14 de abril de 2006.

- MACRAE, Joanna. **Understanding Integration from Rwanda to Iraq**. Ethics & International Affairs 18 no2, 2004, pp. 29-35.

- MARCOS,Francisco Rey. **El sistema Internacional de respuesta a los desastres: limitaciones y tendencias**. Madrid: Cuadernos del IECAH, junho 2005

- MATHIAS, Suzeley; PEPE, Leandro. **Segurança e Democracia: a atuação do Brasil no Haiti**. Trabalho apresentado no Lasa's XXVII International Congress. San Juan, março, 2006. Disponível em: http://64.233.169.104/search?q=cache:V38XyQ4qJnlJ:www.resdal.org/producciones-miembros/art-mathias-lasamar06.pdf+mathias+pepe&hl=pt-BR&ct=clnk&cd=1&gl=br . Acesso em: 10 de fevereiro de 2008

- MESSARI, Nizar**. Construção de Estados: Porque não funciona e como faze-lo funcionar**. Contexto Internacional, Rio de Janeiro, vol. 26, nº2, jul-dez-2004. pp. 287-316.

- NEACK, Laura. **UN Peace-keeping: Community or Self?** IN: **Journal of Peace Research**, vol.32, n°2, 1995. p.186 – 196

- NOGUEIRA, João Pontes. **Estado, Identidade e Soberania na Intevenção da ONU na Somália.** Contexto Internacional, Rio de Janeiro, vol. 19, nº 1, jan/jun 1997, pp. 131-150.

- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peace-Keeping, Report of the Secretary-General pursuant to the statement adopted by the Summit meeting of the Security Council**. Nova York: United Nations, 1992. Disponível em: http://www.un.org/Docs/SG/agpeace.html. Acesso em 10 de agosto de 2005.

- _____. **Basic Facts about the United Nations**. New York: United Nations Department of Public Information, 2004.

- _____ . **Carta das Nações Unidas.** São Francisco, 1945. Disponível em: http://www.onu-brasil.org.br/documentos_carta.php . Último acesso em 05 de janeiro de 2008.

- _____**. Consolidação da coordenação de Assistência Humanitária emergencial**. A/RES/46/182, Assembléia Geral, 19/12/1991

- _____ . Nós os Povos: a função das Nações Unidas no século XXI. Disponível em: www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derhum/cont/44/pr/pr27.pdf . Acesso em07 de janeiro de 2008.

- _____. **Estudios sobre los conceptos e seguridad**, A/40/553, 1985

- _____ . **OCHA's Orientation Handbook on Complex Emergencies.** Disponível em: http://www.reliefweb.int/library/documents/ocha__orientation__handbook_on__.hTm . Acesso em: 17 de fevereiro de 2008.

- _____. **Suplemento de Uma Agenda Para a Paz.** Disponível em: http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N95/080/95/PDF/N9508095.pdf?OpenElement. Acesso em 6 de junho de 2007

- _____. **A/RES/46/182.** Disponível em: http://daccessdds.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/589/36/IMG/NR058936.pdf?OpenElement . Acesso em: 05 de setembro de 2007

- _____. **A/RES/36/136.** Disponível em: http://daccess-ods.un.org/TMP/2557518.html . Acesso em: 22 de agosto de 2007

- _____. **A/RES/37/201.** Disponível em: http://daccessdds.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/434/41/IMG/NR043441.pdf?OpenElement . Acesso em 22 de agosto de 2007.

- OTUNNU, Olara A; DOYLE, Michael W. **Peace making and peacebuilding for the new century**. Boston: Rowman & Littlefield Publisher, 1998.

- PATRIOTA, Antônio de Aguiar. **O Conselho de Segurança pós-Guerra do Golfo: a articulação de um novo paradigma de Segurança Coletiva.** Brasília: Instituto Rio Branco; FUNAG; Centro de Estudos Estratégicos, 1998

- RIEFF, David. **Humanitarianism in crisis**. Foreign Affairs, nov-dec/2002, pp. 111-122.

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

- _____. **Intervenção Humanitária em Conflitos Internos: Desafios e Propostas**. Center for Hemispheric Defense Studies (REDES 200): Research and Education in Defense and Security Studies, 7 a 10 de agosto, 2002, Brasilia, Brasil.

- _____. **Intervenção Humanitária. Perspectivas teóricas e Normativas**. IN: BRIGAGÃO, C.; PROENÇA JR., D (orgs). **Panorama Brasileiro de Paz e Segurança**. Rio de Janeiro, ed. Hucitec, 2004. p.277-302

- ROTBERG, Robert. **The nature of nation-state failure**. The Washington quaterly, Summer 2002.

- _____. **Why States Fail: causes and consequences**. Princeton: Princeton Press, 2004.

- RUGGIE, John G. **Territoriality and beyond: problematizing modernity in International Relations**. International Organization, vol.47, nº 1,1993.

- SAINT-PIERRE, Héctor Luis. **Reconceitualizando " Novas Ameaças": da subjetividade da percepção à segurança cooperativa**. IN: MATHIAS, S. K.; SOARES, S. A. (orgs). **Novas Ameaças: Dimensões e Perpectivas: desafios para a cooperação em defesa entre Brasil e Argentina**. São Paulo: Sicurezza, 2003.p. 23-58

- SAMATAR, Ahmet I. **The Somali Challenge: from catastrophe to renewal?** Boulder, Co., Lynne Rienner, 1994.

- SHOULTZ, Lars. **Evolving concepts of intervention: promoting democracy**. IN: BOUVIER, Virginia A. **The Globalization of US – Latin American Relations: Democracy, Intervention and Human Rights.** Praeger, 2000.

- SISMANIDIS, Roxane D. V. **Police Functions in Peace Operations: Report from a workshop organized by the United States Institute of Peace**. Peacework*s* nº14, 1997. Disponível em: http://www.usip.org/pubs/peaceworks/pwks14.html . Acesso em 15 de setembro de 2006.

- STARR, Harvey. **Territory, Proximity and Spatiality: The Geography of Internal Conflict.** International Studies Review: vol.7, issue 3, September 2005.

- STROMSETH, J. **Rethinking humanitarian intervention: the case for incremental change**. IN: KEOHANE, R. O.; HOLZGREFE, J. L. **Humanitarian Intervention: Ethical, Legal, and Political Dilemmas.** Cambridge: Cambridge University Press, 2005. p.232-272.

- VILLA, Rafael; REIS, Rossana. **A securitização dos direitos humanos no pós guerra fria.** I Encontro da Associação Brasileira de Relações Internacionais (ABRI). Brasília, julho, 2007.

- VOUTIRA, E. **The Language of Conplex Emergencies and Idioms of Intervention**. Invited Paper presented at the International Conference on Conplex Emergencies, World Institute of Development Econmics (WIDER), Helsink 1-4/09/1996.

- TAVARES, Ricardo Neiva. **As organizações não governamentais nas Nações Unidas**. Brasília: Instituto Rio Branco; Fundação Alexandre de Gusmão; Centro de Estudos Estratégicos, 1999.

- TESÓN, F. R. **The liberal case for humanitarian intervention**. IN: KEOHANE, R. O.; HOLZGREFE, J. L. **Humanitarian Intervention: Ethical, Legal, and Political Dilemmas.** Cambridge: Cambridge University Press, 2005. p.93-129.

- UVIN, Peter. **The Influence of Aid in Situations of Violent Conflict: A Synthesis and a Commentary on the Lessons Learned from Case Studies on the Limits and Scope for the Use of Development Assistance Incentives and Disincentives for Influencing Conflict Situations**. Paris: OECD, 1999 .Disponível em www.oecd.org/dataoecd/33/57/1919902.pdf.

- VALDÉS, Ernesto Garzón. **Calamidades.** Barcelona: Gedisa Editorial, 2004.

- WALKER, B. J.; MENDLOVITZ, S. H.. **Contending Sovereignties: rethinking Political Community**. Boulder, Co., Lynne Rienner, 1990.

- _____. **Inside/Outside: International Relations as Political Theory**. Nova York: Cambridge University Pres, 1993.

- WEISS, Thomas, FORSYTHE, David, COAT, Roger. **The United Nations and Changing World Politics.** Bouder: Westview Press, 1994.

- WHEELER, Nicholas. **Saving Strangers: Humanitarian Intervention in International Society.** Nova York: Oxford University Press, 2000

- WITTAKER, David J**. United Nations in action**. London & New York: Routledge, 1999.

- WOLFERS, Arnold. **National Security as an Ambiguos Symbol**. IN: WOLFERS, Arnold. **Discord and Collaboration. Essays on International Politics**. Baltimore: John Hopkins University PRESS, 1962. p.145-187