

### 3

## O debate conceitual sobre intervenção humanitária

Is it possible to resist evil without succumbing to the dangers of righteousness?

Tzvetan Todorov, Amnesty Lectures, February 2001

### 3.1

#### Os elementos do conceito de intervenção humanitária

Conforme visto no capítulo 1, não existe uma norma que autorize expressamente a intervenção humanitária. Muito pelo contrário: a Carta da ONU estabelece o princípio da não-intervenção como norteador da conduta dos Estados no âmbito internacional. Há duas exceções a esse princípio: (i) legítima defesa individual ou coletiva<sup>1</sup>; (ii) quando o Conselho de Segurança (CS) determinar que uma situação constitui uma ameaça à paz ou segurança internacional.

A principal mudança que ocorreu na prática normativa na década de 90 diz respeito à disposição do Conselho de Segurança em definir emergências humanitárias dentro das fronteiras de um Estado como ameaça à paz ou segurança internacional<sup>2</sup>. O marco do processo ocorreu em 5 de abril de 1991, quando o Conselho de Segurança decidiu por 10 votos a 3 (e duas abstenções) que a crise de refugiados causada pela opressão do governo iraquiano aos kurdos e shiitas constituía uma ameaça à paz e à segurança da região<sup>3</sup>. O CS exigiu que o governo iraquiano acabasse com as violações de direitos humanos e permitisse que agências humanitárias prestassem assistência às pessoas necessitadas.

À parte dos casos especiais de Rodésia e África do Sul, foi a primeira vez que o CS reconheceu no período pós-Guerra Fria que uma repressão interna

---

<sup>1</sup> O direito de legítima defesa está sujeito aos princípios da necessidade e proporcionalidade. Corte Internacional de Justiça. Opinião Consultiva *Legality of the threat or use of nuclear weapons*. 8.07.1996.

<sup>2</sup> WHEELER. *op. cit.*[I], p. 32-33.

<sup>3</sup> Resolução 688, de 05 de abril de 1991 – “condemns the repression of the Iraqi civilian population in many parts of Iraq...the consequences of which threaten international peace and security in the region” (§ 1º).

poderia ter conseqüências para além de suas fronteiras (ameaçaria a segurança internacional)<sup>4</sup>. No entanto, apesar da ligação feita entre violações de direitos humanos e ameaça à paz e à segurança internacionais, o CS não adotou a Resolução 688 com base no Capítulo VII da Carta da ONU. Para que uma ação seja considerada intervenção humanitária, faz-se necessário que o CS a autorize com base no Capítulo VII da Carta da ONU, ao fazer uma associação entre direitos humanos e ameaça à paz ou segurança internacional. De fato, a necessidade de a intervenção humanitária ter por respaldo legal o Capítulo VII é um ponto incontroverso entre os autores que sustentam que tal intervenção somente pode ser autorizada pelo CS, por mais que divirjam em torno do conceito de intervenção humanitária. Dessa forma, embora o caso do Iraque seja fundamental por demonstrar uma mudança de percepção, pelo Conselho de Segurança, das violações de direitos humanos dentro de um Estado, não constitui um exemplo de intervenção humanitária.

A primeira vez que o CS autorizou a prática da intervenção humanitária<sup>5</sup> foi no caso da Somália. Na Resolução 794 de 1992<sup>6</sup>, o Conselho de Segurança utilizou o Capítulo VII para autorizar os Estados-membros “*to use all necessary means to establish... a secure environment for humanitarian relief operations*”<sup>7</sup>. Em seguida, o Conselho de Segurança autorizou as seguintes intervenções humanitárias: Bósnia e Herzegovina (1992-5), Ruanda (1994), Haiti (1994), Albânia (1997), Serra Leoa (1997-2000) e Timor Leste (1999).

Constata-se, assim, que o período pós-Guerra Fria foi palco da prática de intervenções humanitárias. No entanto, os entrevistados da única pesquisa realizada com vítimas em zonas de guerra sugerem que foram realizadas poucas intervenções humanitárias. Dois terços dos civis que se encontrava em doze zonas distintas de guerra, ao serem interrogados pelo Comitê Internacional da Cruz

<sup>4</sup> WHEELER. *op. cit.*[I], p. 33.

<sup>5</sup> Embora não seja o objeto do presente trabalho, convém ressaltar que há discordâncias acerca do caso em tela constituir o primeiro caso de intervenção humanitária. Isto porque a própria resolução (Resolução 794 do CS, de 03 de dezembro 1992) reconheceu o caráter ‘único’ da situação, exigindo, por conseguinte, uma resposta ‘excepcional’. Adam Roberts sugere que este caso foi excepcional pois não foi “*a case of intervention against the will of the government, but of intervention when there is a lack of government*” (ROBERTS. *op. cit.* [I], p. 440).

<sup>6</sup> Resolução 794, de 03 de dezembro 1992 – “*the magnitude of the human tragedy caused by the conflict in Somalia, further exacerbated by the obstacles being created to the distribution of humanitarian assistance, constitutes a threat to international peace and security*”.

<sup>7</sup> *Ibid.*, § 10.

Vermelha, ressaltaram que gostariam que ocorressem mais intervenções humanitárias, ao passo que apenas dez per cento se posicionou contra intervenção<sup>8</sup>.

Contudo, se é certo que intervenções humanitárias vêm ocorrendo desde 1990, o que constitui tal prática não é tão pacífico assim na literatura de Relações Internacionais e do Direito. Os autores têm utilizado uma gama de diferentes termos para se referir à intervenção humanitária, tais como ‘intervenção com fim humanitário’, ‘intervenção com base humanitária’, ‘a lei da intervenção democrática’, entre outros<sup>9</sup>. Sendo assim, a expansão do termo levou a uma discordância em relação ao significado, escopo e status da intervenção humanitária, e tal termo passou a ser utilizado de uma forma mais ampla porém menos precisa, significando “*major humanitarian action in an emergency situation, not necessarily involving use of armed force, and not necessarily against the will of the government*”<sup>10</sup>.

Além disso, há um ceticismo em torno do termo “humanitário” uma vez que pode englobar vários outros motivos<sup>11</sup>. Em especial, há um ceticismo em relação às ações dos EUA. Por mais que uma intervenção liderada pelos EUA possa ter originariamente uma preocupação com as atrocidades, ela em geral pode ser vista pelos outros Estados como um ato de expansionismo e ameaça estratégica<sup>12</sup>.

É importante ressaltar que o não consenso e ambigüidade em torno do referido conceito está presente tanto na literatura de Relações Internacionais e do Direito quanto nos discursos dos líderes mundiais. Como exemplo, destaque-se que o ex-Secretário-Geral da ONU, Kofi Annan, ressaltou que a intervenção humanitária abrangia todos os tipos de ações humanitárias “*along a wide continuum from the most pacific to the most coercive*”<sup>13</sup>. Em um discurso

<sup>8</sup> COMITÊ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA. Pesquisa Greenberg. *The People on War Report*. Genebra: ICRC, 1999. p. xvi *apud* WEISS. Humanitarian Intervention after Kosovo. In: MERTUS; HELSING (eds.). *Human Rights & Conflict – Exploring the links between Rights, Law and Peacebuilding*. Washington: United States Institute of Peace, 2006. p. 210.

<sup>9</sup> Gerard Tanja *apud* KARDAS. *op. cit.*, p. 30.

<sup>10</sup> ROBERTS. *Humanitarian Action in War: Aid, Protection and Impartiality in a Policy Vacuum* [III]. Londres: The International Institute for Strategic Studies, 1996. p. 19.

<sup>11</sup> ROBERTS. *op. cit.*[II], p. 88.

<sup>12</sup> *Ibid.*

<sup>13</sup> ANNAN, Kofi. Discurso do Secretário-Geral da ONU para a 54ª sessão da Assembléia Geral da ONU, em 20 de setembro de 1999.

posterior, Kofi Annan ressaltou a necessidade de distinguir entre ações militares e ação humanitária<sup>14</sup>.

Antes de se analisar o conceito de intervenção humanitária, convém destacar os termos “intervenção” e “humanitária”, uma vez que ambos se referem a uma variedade de situações e, por conseguinte, colocá-los em um único termo não necessariamente resolve o problema de definição. Intervenção humanitária é um subconjunto de uma ampla gama de atividades que podem ser descritas como humanitária ou intervencionista<sup>15</sup>. O adjetivo “humanitária” é utilizado para descrever ações que visam melhorar o status ou bem-estar dos seres humanos, indo desde a distribuição de ajuda às vítimas de desastres ao uso da força para assegurar determinados direitos. O substantivo ‘intervenção’, por sua vez, tem sido aplicado para se referir a uma série de ações, que vão desde uma simples condenação de uma política doméstica à imposição de embargos comerciais a outro Estado<sup>16</sup>. De fato, o conceito de intervenção tem sido o foco de debate entre acadêmicos do Direito e de Relações Internacionais<sup>17</sup>.

Após a breve análise dos termos intervenção e humanitária, passa-se agora à análise da falta de consenso que há em torno do conceito de intervenção humanitária na literatura de Relações Internacionais e do Direito. Para tanto, o presente trabalho analisará o problema conceitual à luz de sete componentes do conceito de intervenção humanitária: (i) o agente da intervenção; (ii) a necessidade ou não do uso da força; (iii) a postura do Estado-alvo em relação à ingerência externa; (iv) os beneficiários da intervenção; (v) as violações de direitos humanos que podem dar ensejo a uma intervenção humanitária; (vi) os objetivos da intervenção humanitária; (vii) o momento da intervenção.

Conforme poderá ser constatado, alguns desses elementos estão presentes expressamente nas definições adotadas pelos autores, ao passo que outros, embora essenciais para a compreensão do conceito de intervenção humanitária, não se encontram expressos na definição. Optou-se por não fazer distinção entre os

---

<sup>14</sup> ANNAN, Kofi. Operações militares não deveriam ser descritas como ação humanitária. Memorando 7632, de 20 de novembro de 2000.

<sup>15</sup> GARRETT. *Doing Good and Doing Well: Na Examination of Humanitarian Intervention*. Westport: Praeger Publisher, 1999. p. 1.

<sup>16</sup> KARDAS. *op. cit.*, p. 25.

<sup>17</sup> Artigos sobre intervenção podem ser encontrados nos seguintes livros: BULL (ed.). *op. cit.* [III]; LYONS Gene; Michael MASTANDUNO (eds). *op. cit.*

mesmos uma vez que todos são igualmente fundamentais para o entendimento e análise do referido conceito. Ademais, “*the more carefully the concept of humanitarian intervention is understood, the more resistant it will be to abuse and the more politically feasible it will be to employ wisely when needed*”<sup>18</sup>.

Com isso, é importante ressaltar que o objetivo do presente trabalho não é estabelecer um conjunto de critérios rígidos que definam intervenção humanitária, mas sim de analisar o debate conceitual sobre intervenção humanitária na literatura de Relações Internacionais e do Direito.

### 3.1.1

#### **O agente da intervenção: quem pode autorizá-la e realizá-la**

Apesar de ser consenso entre os autores que o CS tem o poder para autorizar as intervenções humanitárias, há divergências quanto à possibilidade de existir outro agente com competência para autorizá-las. Na realidade, a idéia de que as intervenções humanitárias só serão legítimas caso forem autorizadas pelo Conselho de Segurança é a posição majoritária na literatura de Relações Internacionais e do Direito<sup>19</sup>. De acordo com Thomas Weiss, “*UN decision-making is the only available and sensible way to coordinate global responses to genocidal misery and massive human rights abuse in war zones around the world*”<sup>20</sup>.

A necessidade de autorização da intervenção humanitária pelo Conselho de Segurança como condição *sine qua non* da mesma tem por respaldo a Carta das Nações Unidas, mais especificamente o artigo 2.7 e o Capítulo VII. O artigo 2.7, conforme visto, estipula que o princípio da não-intervenção em assuntos domésticos “não prejudicará a aplicação das medidas coercitivas constantes do Capítulo VII”. O Capítulo VII, por sua vez, dispõe que o Conselho de Segurança determinará “a existência de qualquer ameaça à paz... e fará recomendações ou decidirá que medidas deverão ser tomadas... a fim de manter ou restabelecer a paz

<sup>18</sup> JOHANSEN. Limits and Opportunities in Humanitarian Intervention. In: HOFFMANN. *The Ethics and Politics of Humanitarian Intervention* [I]. Notre Dame: University of Notre Dame, 2003. p. 66.

<sup>19</sup> Como exemplo, destaquem-se: JOHANSEN. *op. cit.*, p. 72; WEISS. Triage: Humanitarian Interventions in a New Era [II]. *World Policy Journal* II, primavera 1994. p. 66.

<sup>20</sup> WEISS. *op. cit.*[II], p. 66.

e a segurança internacionais” (art. 39). Sendo assim, a Carta da ONU estabelece o Conselho de Segurança como único órgão capaz de autorizar o uso de força militar para restaurar a paz e a segurança internacionais (art. 42).

Contudo, alguns autores ressaltam que tal órgão deve ser reformado tendo em vista que sua estrutura e procedimentos refletem a ordem mundial de 1945<sup>21</sup>. Nesse sentido, seria necessária uma reforma estrutural para limitar o uso do poder de veto pelos membros permanentes e para aumentar a representatividade e transparência das deliberações do Conselho de Segurança, o que refletiria, por conseguinte, no aumento da legitimidade das ações de tal órgão<sup>22</sup>. Tal entendimento está em consonância com o relatório da ICISS, o qual afirma a necessidade dos cinco membros permanentes do Conselho de Segurança concordarem em não exercerem o poder de veto para barrar uma resolução que tem apoio da maioria e visa acabar ou prevenir “*a significant humanitarian crisis...where [their] vital national interests were not claimed to be involved*”<sup>23</sup>.

Nessa linha, e reconhecendo que o CS já falhou no passado, a ICISS sugere que o mesmo deve estabelecer os princípios que determinarão quando uma intervenção militar é justificável com base humanitária<sup>24</sup>. De acordo com a ICISS, um conjunto de princípios faria com que o Conselho de Segurança funcionasse melhor, evitando situações nas quais os Estados-membros discordem quanto à autorização ou não do uso da força para pôr fim a uma crise humanitária.

Esta idéia de estabelecimento de princípios foi exposta em primeiro lugar pelo Reino Unido. Em 1999, o Secretário britânico das relações exteriores, Robin Cook, instruiu especialistas em intervenção humanitária para criarem um documento com as diretrizes da mesma, documento este que circulou entre os outros Estados-membros permanentes do CS<sup>25</sup>. Embora o documento não tenha se

<sup>21</sup> JOHANSEN. *op. cit.*, p. 73.

<sup>22</sup> *Idem*; Welsh, por sua vez, sustenta que os membros dos Estados e os tomadores de decisões devem pensar mais seriamente em melhorar a representatividade e efetividade do Conselho de Segurança a fim de que diminuam as preocupações em torno da legitimidade de tal órgão (WELSH. Taking consequences seriously: Objections to Humanitarian Intervention. In: WELSH (ed.). *op. cit.*, p. 68).

<sup>23</sup> ICISS. *op. cit.*, p. 51.

<sup>24</sup> A ICISS estabelece seis critérios para que o Conselho de Segurança possa autorizar uma intervenção humanitária: (i) justa causa, cujas condições são perda de vidas em grande escala ou limpeza étnica em grande escala; (ii) intenção correta; (iii) último recurso; (iv) meios proporcionais; (v) razoáveis chances de sucesso; (vi) autoridade correta (*Ibid.*, p. xii).

<sup>25</sup> WHEELER. *op. cit.* [I], p. 46.

tornado público, é possível ter idéia de seus principais aspectos pelo discurso proferido por Cook em julho de 2000<sup>26</sup>.

No entanto, Nicholas Wheeler ressalta que o estabelecimento de princípios não garantiria que o CS responderia às crises humanitárias de uma forma efetiva e unificada. Isto porque o consenso nos princípios não lida com a causa originária do problema: o desacordo entre os cinco Estados-membros permanentes com poder de veto<sup>27</sup>. Nesse sentido, a existência de um documento acordado na época de Kosovo não seria capaz de resolver o desacordo entre os cinco membros. Ademais, afirma Wheeler, a mesma resposta se pode dar ao relatório do *ICISS*: sua proposta de restringir o uso do poder de veto também não lida com a causa basilar da divisão de posições no caso Kosovo<sup>28</sup>.

Com isso, Wheeler não quer dizer que não há valor algum em tentar atingir um consenso acerca dos critérios no CS. O autor reconhece que tal consenso providenciaria um arcabouço comum para decidir a questão de intervir ou não. No entanto, há que se ater ao fato de que a existência de critérios em comum não criaria necessariamente uma consistência na decisão, uma vez que interesses e poder sempre estão envolvidos na mesma<sup>29</sup>.

Já Adam Roberts sustenta que apesar da autorização do Conselho de Segurança ser necessária, uma confiança completa em tal órgão pode ser problemática por três razões de cunho moral e prático<sup>30</sup>. A primeira diz respeito ao caso Kosovo, pois as alegações de ilegalidade da prática não absolvem aqueles que tinham a responsabilidade moral de agir. Em segundo lugar, a ONU não é ainda um governo mundial e tem competência rudimentar (legal e prática) para intervir em crises domésticas. De fato, o Conselho de Segurança ainda carece de um conjunto de critérios bem definidos para tratar da questão de intervenção humanitária. E, em terceiro lugar, por mais que o objetivo principal do Conselho

<sup>26</sup> Robin Cook estabeleceu os seguintes critérios para definir se uma intervenção humanitária é legítima: (i) a existência de uma situação humanitária emergencial; (ii) que todos os meios pacíficos tenham sido exauridos; (iii) uma determinação objetiva de que o uso da força é o único meio de evitar uma catástrofe humana; e (iv) a operação é realizada para garantir os princípios do direito humanitário. Discurso do Secretário para Assuntos Estrangeiros da Inglaterra, Robin Cook, à Associação Americana de Advogados. QE II Conference Center, Londres, 19.07.2000. Disponível em: <http://www.ukun.org>. Acesso em: 10 dez. 2006.

<sup>27</sup> WHEELER. *op. cit.* [I], p. 47.

<sup>28</sup> *Idem.*

<sup>29</sup> *Idem.*

<sup>30</sup> WELSH. *Introduction*. In: WELSH (ed.). *op. cit.*, p. 6.

de Segurança seja zelar pela ordem internacional, o comportamento de Estados-membros do Conselho não está na prática em conformidade com tal finalidade. Soma-se a isso o fato de muitos Estados considerarem tal órgão como não representativo da vontade internacional.

Por outro lado, há autores que consideram que além do Conselho de Segurança, outros agentes também têm legitimidade para autorizar uma intervenção humanitária. James Mayall, por exemplo, sustenta que as ações unilaterais<sup>31</sup> podem ser mais efetivas e tomadas com a celeridade necessária, em especial se forem realizadas por potências regionais que consigam equilibrar conhecimento e capacidade. De acordo com ele, o caso da Somália deixa claro que dificilmente haverá apoio externo para intervir sem que haja um forte interesse político em jogo<sup>32</sup>. Ademais, o relatório do ICISS sugere que a possibilidade futura de intervenção unilateral pode demonstrar ao Conselho de Segurança que ele terá sua autoridade reduzida caso falhe em efetivar sua responsabilidade em situações de graves crises humanitárias<sup>33</sup>. No entanto, Robert Johansen alerta para o fato de que intervenções unilaterais podem na verdade ter por principal objetivo satisfazer interesses nacionais. Por esse motivo, Johansen é contra intervenção unilateral, mesmo quando o Conselho de Segurança não tiver sido capaz de agir<sup>34</sup>.

Stanley Hoffmann, por sua vez, sustenta que além da intervenção humanitária poder ser unilateral sempre que a ONU for “*incapable of dealing with... an issue*”<sup>35</sup>, ela também poderá ser autorizada por uma organização

---

<sup>31</sup> Nesse ponto, faz-se necessária uma distinção entre ação unilateral para salvar os cidadãos do Estado que está realizando a intervenção e aquela destinada a salvar estrangeiros. Para que uma ação seja considerada intervenção humanitária, é imprescindível que o objetivo da mesma seja acabar com o sofrimento humano de cidadãos estrangeiros, ou melhor, que não façam parte de um dos Estados que esteja realizando a operação. Dessa forma, a ação unilateral para salvar seus próprios nacionais não constitui intervenção humanitária, mas sim uma exceção à proibição de intervenção em assuntos domésticos de outro Estado: trata-se do princípio da legítima defesa, previsto no artigo 51 da Carta das Nações Unidas. Conforme destaca a juíza Rosalyn Higgins, o Estado pode usar força para salvar nacionais de alguma crise ou perigo fora de seu território (Veja BROWNLIE; APPERLEY. *Kosovo Crisis Inquiry: Memorandum on the International Law Aspects* [I]. 49 *International & Comp. L.Q.*, v. 49, n. 4, 2000, p. 878). Dessa forma, as ações unilaterais tratadas aqui são aquelas que têm por finalidade acabar com graves violações de direitos humanos praticadas contra indivíduos estrangeiros.

<sup>32</sup> MAYALL. *Humanitarian Intervention and International Society: Lessons from África*. In: WELSH (ed). *op. cit.*, p. 129.

<sup>33</sup> ICISS. *op. cit.* p. 55.

<sup>34</sup> JOHANSEN. *op. cit.*, p. 73.

<sup>35</sup> HOFFMANN. *op. cit.* [I], p. 22.

regional, como a OEA (Organização dos Estados Americanos) e a UA (União Africana). Como exemplo de intervenção realizada por uma organização regional, destaque-se o caso de Kosovo, em que a intervenção foi conduzida pela OTAN (Organização do Tratado do Atlântico Norte). Tal ação ensejou uma longa discussão *a posteriori* acerca de quem deve decidir se determinada crise humanitária requer intervenção. Rússia, China e Índia foram enfáticas no sentido de que a decisão deve sempre ser dada pelo Conselho de Segurança.

De forma diversa, a OTAN sustentou que quando achasse que havia uma grave crise humanitária e o Conselho de Segurança ficasse paralisado pela ameaça do veto, ela teria a autoridade moral para agir<sup>36</sup>. Nesse sentido, Wheeler ressalta que a melhor forma de justificar a intervenção da OTAN em Kosovo é sustentar que a mesma agiu de forma antecipatória para prevenir uma catástrofe humanitária<sup>37</sup>. É bem provável que a Rússia e a China apoiariam a intervenção caso a previsão do sistema de inteligência de que ocorreria uma limpeza étnica tivesse sido provada. Contudo, teria sido tarde demais para salvar muitos indivíduos de Kosovo<sup>38</sup>.

Mas será que há uma alternativa dentro da própria ONU ao Conselho de Segurança como detentor do poder de autorizar intervenção humanitária? Quando o Conselho de Segurança for incapaz de agir, a Assembléia Geral pode rever a questão com base no procedimento “Unindo para Paz” (*Uniting for Peace Procedure*<sup>39</sup>). Para tanto, faz-se necessário uma maioria de dois terços da Assembléia. Em crises de longa duração, pode haver uma lógica em optar por esse procedimento. No entanto, os membros permanentes do Conselho de Segurança não demonstram qualquer sinal de que irão transferir seu poder à Assembléia Geral. De qualquer forma, há dois problemas nesse procedimento: (i) dificuldade em conseguir o apoio de dois terços dos membros; (ii) a Assembléia só pode emitir recomendações, ao passo que a decisão do Conselho tem força vinculante<sup>40</sup>.

---

<sup>36</sup> WHEELER. *op. cit.* [I], p. 49.

<sup>37</sup> *Idem.*

<sup>38</sup> *Idem.*

<sup>39</sup> O *Uniting for Peace Procedure* (Resolução 377 (v) da Assembléia Geral, de 03 de novembro de 1950) confere legitimidade à Assembléia Geral para tomar a ação coletiva necessária quando o Conselho de Segurança estiver bloqueado. Se a Assembléia Geral não estiver reunida em sessão, qualquer sete membros do Conselho de Segurança – ou a maioria dos membros da ONU – podem solicitar uma sessão especial da Assembléia Geral.

<sup>40</sup> ROBERTS. *op. cit.*[II], p. 86.

Apesar dessas dificuldades, a existência de tal possibilidade pode estimular o Conselho a agir prontamente.

Manuela Aguilar, por sua vez, vai além e propõe a criação de um órgão internacional intermediário para auxiliar o Conselho de Segurança no processo de tomada de decisão referente à intervenção humanitária<sup>41</sup>. Tal órgão, embora financiado pela ONU, seria independente, multinacional e permanente.

Verifica-se, portanto, que é pacífico entre os autores que o Conselho de Segurança é um órgão legítimo para autorizar intervenção humanitária, havendo divergências quanto à existência de outro agente legítimo<sup>42</sup>. Pelo exposto, há duas posições: a primeira entende que o Conselho de Segurança é o único agente detentor de tal poder, ao passo que a segunda posição sustenta que há outros agentes que também têm legitimidade para autorizar tal prática. Apesar de adeptos da primeira posição, há autores que afirmam que o Conselho de Segurança deve ser reformado a fim de ter uma maior legitimidade perante a sociedade internacional. Quanto à segunda posição, há autores que destacam que as intervenções humanitárias podem ser autorizadas unilateralmente, por órgãos regionais ou pela Assembléia Geral da ONU.

Além da questão sobre o agente legitimado a autorizar a intervenção humanitária, há o debate acerca do agente que pode conduzi-la. Na realidade, trata-se de um ponto que não gera muita discordância entre os autores, tendo em vista que todos concordam que tanto a ONU quanto um Estado, uma coalizão de Estados ou uma organização regional podem – desde que tal poder tenha sido delegado pela ONU - conduzir uma operação militar.

A legitimidade da ONU tem por respaldo o artigo 1º da Carta da ONU, que dispõe que tal órgão tem como um de seus principais objetivos a manutenção da paz e da segurança internacionais, bem como assegurar o respeito aos direitos

---

<sup>41</sup> Manuela Aguilar ressalta que esta não é uma idéia inteiramente nova. A Assembléia Geral da ONU adotou em 1981 uma resolução direcionada a uma nova ordem humanitária internacional, tendo logo depois apoiado a criação de uma comissão independente para julgar questões humanitárias. (AGUILAR. *op. cit.*, p. 17-21).

<sup>42</sup> Em relação ao caso Kosovo, cumpre ressaltar que o Conselho de Segurança, em votação de 26 de maio de 1999, de nenhuma forma aceitou a legitimidade das intervenções que não foram autorizadas por ele. Ao invés, a maioria dos membros não permanentes invocou o fundamento moral para eximir a OTAN de ter violado dispositivo da Carta das Nações Unidas sobre o uso da força (WHEELER. *op. cit.*[I], p. 49).

humanos<sup>43</sup>. Contudo, tal poder não se restringe à ONU, podendo as organizações regionais também conduzir uma intervenção humanitária, desde que ajam em consonância com os princípios estabelecidos na Carta da ONU e mantenham a ONU informada de suas ações<sup>44</sup>.

De acordo com a ICISS, o Conselho de Segurança é o único órgão com “*universally accepted authority to validade such operations*”<sup>45</sup>. No entanto, como a ONU não tem, sozinha, capacidade operacional, ela necessita, para funcionar plenamente como órgão de segurança coletiva que efetiva a lei, que os Estados renunciem ao uso unilateral da força e aceitem usar a força “*on behalf of, as directed by and for the goals of the UN*”<sup>46</sup>.

Conforme ressalta Ramesh Thakur, as quinze operações de manutenção de paz ocorridas entre 1990 e 2003 foram autorizadas pelo Conselho de Segurança, mas conduzidas por um Estado ou por coalizões multilaterais<sup>47</sup>. Trata-se de uma mudança na forma pela qual as operações de paz se realizam, tendo em vista que as operações tradicionais de manutenção da paz ocorriam sempre sob o comando e controle da ONU<sup>48</sup>.

Verifica-se, assim, que é pacífico entre os autores que as intervenções humanitárias podem ser conduzidas pela própria ONU ou por um Estado ou órgão regional desde que o poder para tanto tenha sido delegado pela ONU. Dessa forma, a discussão nesse ponto se limita ao agente legítimo para autorizar a intervenção humanitária.

---

<sup>43</sup> JOHANSEN. *op. cit.*, p. 72; WEISS. *op. cit.* [II], p. 66.

<sup>44</sup> HOFFMANN. *op. cit.* [I], p. 22.

<sup>45</sup> ICISS. *op. cit.*, p. 49.

<sup>46</sup> THAKUR. *op. cit.*, p. 9.

<sup>47</sup> *Ibid.*, p. 40-41.

<sup>48</sup> Thakur ressalta a existência de seis gerações das operações de manutenção da paz: (i) as operações clássicas, que estavam sempre sob comando e controle da ONU; (ii) segunda geração: composta pelas operações de paz que foram conduzidas fora do sistema da ONU, seja unilateral ou multilateralmente; (iii) terceira geração: as operações de manutenção da paz passaram a fazer parte do pacote de acordos de paz firmados, como no caso da Namíbia e do Camboja; (iv) quarta geração: tendo como exemplo o caso da Somália, as operações passaram a ser de *peace-enforcement*, tendo em vista não haver nenhuma paz para manter; (v) quinta geração: as operações de *peace-enforcement* eram autorizadas pelo Conselho de Segurança, mas comandadas e conduzidas por um Estado ou coalizão multilateral; (vi) sexta geração: a operação de manutenção de paz passa a ser um “período de transição” para o estabelecimento de uma administração da ONU no Estado-alvo, como no caso do Timor Leste (*Ibid.*, p. 38-41).

### 3.1.2

#### A necessidade ou não do uso da força

A expressão “ingerência coercitiva” utilizada para definir intervenção não é auto-explicativa, uma vez que há controvérsia acerca do que ela abrange – é restrita à força armada ou comporta outras medidas coercitivas, em especial sanções econômicas. Enquanto alguns autores incluem diversas ações coercitivas na definição de intervenção humanitária<sup>49</sup>, outros autores consideram que só haverá intervenção humanitária quando ocorrer o uso da força<sup>50</sup>.

De acordo com Frederico Arcos Ramírez, o verdadeiro problema ético das ações bélicas humanitárias não é que sejam intervenções (isto é, que constituam atos que interfiram em assuntos domésticos), mas sim que sejam operações armadas que, como tais, podem causar mortes e vítimas, tanto na população do país que se está intervindo quanto na tropa interventora<sup>51</sup>. Conforme afirma Ernesto Garzón Valdés

*“lo que esta en discusión con las intervenciones no es, por un lado el principio de no intervención y, por otro lado, la defensa de los derechos humanos, sino la lesión de los derechos humanos de un grupo para asegurar la vigencia de esos mismos derechos humanos en otro grupo”*<sup>52</sup>.

Nesse sentido, Luigi Ferrajoli destaca que se a intervenção causa muitas mortes e sofrimento, *“no puede ser nunca un médio congruente sino más bien contrario a un fin humanitário como es la defensa de los derechos humanos”*<sup>53</sup>. Para ele, tentar encontrar uma justificativa ética na teoria da guerra justa para a

<sup>49</sup> Veja WEISS. Tangled up in blue [III]. *Harvard International Review*, v. 16, n. 1, outono 1993, p. 31 (sustenta que intervenção humanitária deve contemplar medidas não militares, em especial sanções econômicas); WOODHOUSE; RAMSBOTHAM. Peacekeeping and Humanitarian Intervention in post-Cold War Conflicts [I]. In: WOODHOUSE; BRUCE; DANDO (eds.). *Peacekeeping and Peacemaking: Towards Effective Intervention in Post-Cold War Conflicts*. Nova York: Macmillan Press Ltd., 1998. p. 52 (elaboram uma tipologia ações que não envolvem o uso da força); JOHANSEN. *op. cit.*, p. 66; Jones e Parekhu *apud* RODRIGUESS. *op. cit.*, p. 96-97; FIERKE. *Diplomatic Interventions – Conflict and Change in a Globalizing World*. Nova York: Palgrave Macmillan, 2005. Prefácio, p. viii; Knudsen *apud* KARDAS. *op. cit.*, p. 24.

<sup>50</sup> Como exemplos, destaquem-se: BROWNLIE. Humanitarian Intervention[II]. In: MOORE. (ed.). *Law and Civil War in the Modern World*. Baltimore, Maryland: Johns Hopkins University Press, 1974 *apud* CHESTERMAN. *op. cit.*, p. 1; ROBERTS. *op. cit.* [I], p. 426; KEOHANE; HOLZGREFE. (eds.). *op. cit.*, p. 1.; Verwey *apud* KARDAS. *op. cit.*, p. 25; RAMÍREZ. *Guerras em defensa de los derechos humanos? Problemas de Legitimidad em las intervenciones humanitarias*. Espanha: Dykinson, 2004. p. 20.

<sup>51</sup> RAMÍREZ. *op. cit.*, p. 73.

<sup>52</sup> Garzón Valdés *apud* *idem*.

<sup>53</sup> FERRAJOLI *apud* *idem*.

prática da intervenção humanitária revela um desconhecimento do sentido ético com base no qual foi formulada tal teoria<sup>54</sup>.

Diferentemente, Arcos Ramírez sustenta que a intervenção humanitária pode ser justificada moralmente caso tenha por respaldo os princípios da guerra justa, como, por exemplo, o princípio da proporcionalidade<sup>55</sup>. Para o autor, o princípio da proporcionalidade parece pressupor que as vidas em jogo em qualquer operação bélica têm o mesmo valor moral e, portanto, “*han de contarse por igual las muertes de los soldados de los países que intervienen que la de los ciudadanos de los Estados intervenidos*”<sup>56</sup>. Sendo assim, deve existir uma proporcionalidade entre os direitos violados como consequência do uso da força para garantir os direitos humanos de determinada população e aqueles que *de facto* resultam assegurados pelo emprego de tal meio.

Alguns autores que sustentam que o uso da força é condição *sine qua non* para acabar com violações de direitos humanos em grande escala, tendo em vista que grande parte das mesmas é causada por situações de conflito armado ou repressão política onde as autoridades estatais ou demais partes no conflito usam poder militar indiscriminado contra os civis. Conforme ressalta Roberts, “*some situations can be of such gravity and urgency as to make intervention seem justified as a first rather than the last resort*”<sup>57</sup>. Sendo assim, o uso da força é, no caso de intervenção humanitária, indispensável para pôr fim a tais violações.

Por esse motivo, Roberts entende que a intervenção humanitária sempre envolverá o uso da força: “*humanitarian intervention is a military intervention in a state, without the approval of its authorities, and with the purpose of preventing widespread suffering or death among the inhabitants*”<sup>58</sup>. Na mesma linha, Holzgrefe sustenta que a intervenção humanitária é

*“the threat or use of force across state borders by a state (or group of states) aimed at preventing or ending widespread and grave violations of the fundamental human rights of individuals other than its own citizens, without the permission of the state within whose territory force is applied”*<sup>59</sup>.

<sup>54</sup> *Idem.*

<sup>55</sup> *Ibid.*, p. 75.

<sup>56</sup> *Idem.*

<sup>57</sup> ROBERTS. *op. cit.*[II], p. 95.

<sup>58</sup> ROBERTS. *op. cit.* [I], p. 426.

<sup>59</sup> KEOHANE; HOLZGREFE. (eds.). *op. cit.*, p. 1. Para fins exemplificativos, saliente-se, também, a definição de Wil Verwey, para o qual intervenção humanitária é uma “*coercive action*

De forma distinta, a Corte Internacional de Justiça proclamou em 1986 que intervenção compreende tanto o uso da força diretamente quanto a aplicação de sanções econômicas ou medidas políticas que tenham efeitos coercitivos<sup>60</sup>. Nessa linha, destaque-se a definição de Knudsen, segundo o qual intervenção humanitária é “*dictorial or coercive interference in the sphere of jurisdiction of a sovereign state motivated or legitimated by humanitarian concerns*”<sup>61</sup>. Karin Fierke, por sua vez, vai mais além, ressaltando que intervenção humanitária é qualquer cruzamento de fronteira ou interferência nos assuntos domésticos de um Estado<sup>62</sup>.

A ICISS, por sua vez, entende que o uso da força só poderá ser aplicado como último recurso. Ao substituir o termo “intervenção humanitária por “responsabilidade de proteger”<sup>63</sup> (e, conseqüentemente, mudar o foco do debate), a ICISS sustenta que as ações militares só podem ser utilizadas em casos extremos<sup>64</sup>. Quando as medidas preventivas falharem, a comunidade internacional poderá utilizar medidas coercitivas – políticas, econômicas ou judiciais – e, apenas excepcionalmente, poderá incluir ação militar.

---

*taken by states, at their initiative, and involving the use of armed force, for the purpose of preventing or putting a halt to serious and wide-scale violation of fundamental human rights, in particular the right to life, inside the territory of another state” (KARDAS. op. cit., p. 25).*

<sup>60</sup> Tal pronunciamento foi dado no caso Nicarágua vs. Estados Unidos. Em 1986, a Corte Internacional de Justiça (CIJ) proclamou que os EUA violaram o direito internacional ao apoiarem as “contra-guerrilhas” em sua guerra contra o governo da Nicarágua e por terem atacado os portos do referido país. Nesta ocasião, a CIJ decidiu a favor da Nicarágua, entendendo que os EUA usaram a força de forma ilegal (Corte Internacional de Justiça, decisão de 27 de junho de 1986, §§ 157, 158, 233, 251 e 252).

<sup>61</sup> KARDAS. *op. cit.*, p. 24.

<sup>62</sup> FIERKE. *op. cit.*, Prefácio, p. viii. Fierke faz uma distinção entre a definição clássica e aquela “mais abrangente” de intervenção humanitária. De acordo com a definição clássica, a intervenção humanitária é uma intervenção militar sem o consentimento das autoridades do respectivo Estado onde ocorre a intervenção, e com o objetivo de acabar com o sofrimento e/ ou mortes dos indivíduos. Já a concepção mais abrangente sustenta que intervenção humanitária é basicamente uma ação humanitária e não necessariamente envolve o uso de força armada e é contra a vontade do governo. (*Ibid.*, p. 87).

<sup>63</sup> O termo “soberania como responsabilidade”, conforme visto no capítulo anterior, foi abordado pela primeira vez por Francis M. Deng, Representante Especial da ONU para Deslocados Internos. A ICISS, baseada nessa premissa, sustenta que o debate entre soberania e intervenção deve ser reformulado em termos da “responsabilidade de proteger”, a fim de que os Estados tenham como principal responsabilidade a proteção de seus cidadãos. A responsabilidade de proteger significa que o Estado soberano tem o dever de garantir e promover os direitos humanos de seus cidadãos, bem como de protegê-los de catástrofes evitáveis. Contudo, quando o Estado é omissivo, tal responsabilidade é transferida à comunidade internacional, dando ensejo, por conseguinte, à intervenção por questões humanitárias. É importante ressaltar que a responsabilidade de proteger comporta a responsabilidade de reagir, bem como a responsabilidade de prevenir e a responsabilidade de reconstruir (ICISS. *op. cit.*, p. 17-27).

<sup>64</sup> *Ibid.*, p. 29.

Na mesma linha, Jennifer Welsh ressalta a importância das medidas alternativas – diplomática ou econômica<sup>65</sup>. Para ela, ao invés de punirmos os Estados que são incapazes de proteger seus cidadãos, a questão central deveria ser: Como podemos construir a capacidade dos Estados para serem responsabilizados? Trata-se de uma mudança de percepção fundamental, pois conforme salienta Welsh, enquanto “soberania como responsabilidade” tiver apenas um sentido negativo, é pouco provável que se torne uma norma poderosa na sociedade internacional.

De fato, uma alternativa ao uso da força militar seria a prevenção das graves violações de direitos humanos. Essa abordagem teve apoio do Conselho de Segurança e da Assembléia Geral em 2000 – elaboraram resoluções apontando o papel vital da prevenção de conflito<sup>66</sup>. Em 2001, a ICISS deu destaque à prevenção como forma de reduzir – ou até eliminar - a necessidade de uso de força militar<sup>67</sup>. No entanto, a referida comissão destaca que a prevenção não é apenas um assunto nacional ou local<sup>68</sup>. O fracasso da prevenção pode ter conseqüências e custos internacionais. Ademais, para que uma política preventiva efetivamente funcione, faz-se necessário um amplo apoio da comunidade internacional<sup>69</sup>.

Ressalte-se, por oportuno, que há autores que sustentam que a intervenção humanitária também pode englobar medidas não coercitivas, como Bruce Jones, para o qual as intervenções humanitárias podem ser desarmadas e pacíficas, desarmadas e coercitivas, armadas e coercitivas ou armadas e pacíficas<sup>70</sup>.

Pelo exposto, constatam-se três posições: (i) os autores que entendem que intervenção humanitária envolve necessariamente o uso da força; (ii) aqueles que afirmam que a intervenção humanitária pode envolver o uso da força ou outros meios coercitivos; (iii) os autores que sustentam que a intervenção humanitária pode abranger também medidas não coercitivas.

---

<sup>65</sup> WELSH. *op. cit.*, p. 68.

<sup>66</sup> ROBERTS. *op. cit.*[II], p. 95.

<sup>67</sup> ICISS. *op. cit.*, pp. 19-27.

<sup>68</sup> *Ibid.*, p. 19.

<sup>69</sup> *Idem.*

<sup>70</sup> RODRIGUES. *op. cit.*, p. 97.

### 3.1.3

#### A postura do Estado-alvo em relação à ingerência externa

A existência ou não de consentimento do Estado-alvo em relação à intervenção humanitária é o principal ponto de discussão. Isto porque a maioria dos autores sustenta que uma ação só será considerada como intervenção caso seja realizada sem o consentimento do Estado-alvo<sup>71</sup>. Na realidade, este seria o principal ponto de distinção entre uma intervenção humanitária e uma operação de manutenção da paz, que é baseada no consentimento do Estado-alvo<sup>72</sup>.

As violações de direitos humanos<sup>73</sup> que dão ensejo à intervenção humanitária são na maior parte causadas pelo próprio Estado ou em situações de colapso do Estado onde nenhuma autoridade é capaz de exercer efetivamente o controle do Estado. Nesse contexto, é bem provável que uma ingerência externa de qualquer natureza sofra resistência das partes locais, em especial da autoridade central. Na prática, e em especial no caso dos Estados falidos<sup>74</sup>, pode haver várias facções competindo para assumir o poder central. Nesse sentido, seria necessária a ausência de permissão tanto do governo *de jure* do Estado-alvo quanto das facções ou insurgências que estão *de facto* no controle de determinada parte do Estado<sup>75</sup>.

Contudo, há autores que relativizam a necessidade do não consentimento total do Estado-alvo para caracterizar uma ação como intervenção humanitária, uma vez que a prática demonstra que isso não ocorreu. Conforme ressalta Adam

<sup>71</sup> Alguns autores consideram o não consentimento do Estado-alvo como condição necessária. DALLMEYER. National Perspectives on International Intervention: From the Outside Looking. In: DANIEL; HAYES (eds.). *Beyond Traditional Peacekeeping*. Nova York: St. Martin's Press, 1995. p. 24; WEISS. *op. cit.*[III], p. 2.

<sup>72</sup> DANISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS. *Humanitarian Intervention: Legal and Political Aspects*. Copenhagen: 1999. p. 57; WEISS. *op. cit.*[III], p. 2; WEISS; FORSYTHE; COATE. *The United Nations and Changing World Politics*. Westview: Boulder Co, 1994. cap. 1.

<sup>73</sup> A discussão em torno de quais violações podem ser objeto de intervenção será analisada mais adiante.

<sup>74</sup> “Estado falido” é um termo controverso – em virtude das implicações militares e políticas do termo “falido” - utilizado para denotar um Estado fraco no qual o governo central tem pouco controle de fato sobre grande parte de seu território. O *think-tank* americano, *Fund for Peace*, publica anualmente um índice denominado “Índice dos Estados Falidos” (também publicado na revista *Foreign Policy*), que analisa os Estados com base em doze elementos (*Fund for Peace*). Disponível em: <http://www.fundforpeace.org/programs/fsi/fsindex.php>. Acesso em: 12 mar. 2007). Para maiores informações sobre o tema: CHOMSKY. *Failed States: The Abuse of Power and the Assault on Democracy*. Nova York: Metropolitan, 2006; HOFFMANN. *Chaos and Violence: What Globalization, Failed States, and Terrorism mean for US Foreign Policy*. Nova York: Rowman & Littlefield Publishers, 2006.

<sup>75</sup> KARDAS. *op. cit.*, p. 26.

Roberts, os oito casos de intervenção humanitária ocorridos no pós-Guerra Fria tiveram em certa medida consentimento<sup>76</sup> do Estado-alvo<sup>77</sup>. Em cinco deles (Bósnia, Ruanda, Albânia, Serra Leoa e Timor Leste), a força internacional teve durante a maior parte do tempo um grau de consentimento do Estado-alvo, ao passo que nos outros três casos (Somália, Haiti e Kosovo), a força internacional teve o consentimento do Estado envolvido *a posteriori*, ou melhor, após o início da intervenção<sup>78</sup>. Nessa mesma linha, Wheeler ressalta que apesar da intervenção humanitária ter sido uma prática presente desde o fim da Guerra Fria, o Conselho de Segurança não autorizou nenhuma intervenção humanitária sem que houvesse algum tipo de consentimento do Estado-alvo<sup>79</sup>.

No entanto, Roberts afirma que houve nesses casos somente algum grau de consentimento e não uma situação de consentimento total<sup>80</sup>. As forças interventoras, por mais que tivessem o consentimento total do Estado-alvo, frequentemente tinham que atuar em áreas que estavam sob o controle hostil (rebeldes). Na realidade, o grau de consentimento podia variar muito de um lugar para outro e de um momento para outro<sup>81</sup>. De fato, o consentimento parcial da autoridade local está em consonância com o entendimento de Roberts, segundo o qual intervenção humanitária deve ter o consentimento limitado ou nenhum do Estado-alvo<sup>82</sup>. Nesse sentido, pode-se dizer que o consentimento parcial não descaracteriza a ação como intervenção humanitária.

Por outro lado, há autores que, ao definirem intervenção humanitária, nem sequer mencionam o consentimento ou não do Estado-alvo como requisito para determinar se uma ação pode ser considerada como intervenção humanitária<sup>83</sup>.

<sup>76</sup> Habermas corrobora essa posição ao afirmar que “desde 1945, intervenções humanitárias só foram praticadas em nome da ONU e **com a concordância formal** do governo envolvido (isso quando havia um poder estatal em funcionamento)” (grifou-se). HABERMAS. *Bestialidade e Humanidade: Uma Guerra na Fronteira entre o Direito e a Moral*. p. 3. Traduzido por Daniel Nogueira Leitão, com a colaboração de Verônica Andrade e Florian Hoffman, do original em alemão “Bestialität und Humanität: Ein Krieg an der Grenze zwischen Recht und Moral”. DIE ZEIT n. 18, 29.04.1999. Tradução para fim exclusivamente acadêmico.

<sup>77</sup> ROBERTS. *op. cit.* [II], p. 83.

<sup>78</sup> *Idem.*

<sup>79</sup> WHEELER. *op. cit.* [I], p. 48.

<sup>80</sup> ROBERTS. *op. cit.* [II], p. 83.

<sup>81</sup> *Idem.*

<sup>82</sup> ROBERTS. *op. cit.* [I], p. 445.

<sup>83</sup> Veja WHEELER. *op. cit.* [I], p. 47; ORFORD. [Reading Humanitarian Intervention: Human Rights and the Use of Force in International Law](#). Cambridge: Cambridge University Press, 2004; BROWNLIE. *op. cit.* [II], p. 271; Jones *apud* RODRIGUES. *op. cit.*, p. 96-97; FIERKE. *op. cit.*, Prefácio, p. viii; Knudsen e Verwey *apud* KARDAS. *op. cit.*, p. 24-25.

Como exemplo, destaque-se a definição utilizada por Mona Fixdal e Dan Smith: intervenção humanitária é “*intervention into armed conflicts for humanitarian purposes with a range of means including armed force*”<sup>84</sup>.

A questão acerca do consentimento do Estado-alvo torna-se mais complicada quando levamos em consideração um território que era reconhecido pela ONU como colônia de um Estado, mas que era na prática controlado por outro Estado. Trata-se do caso do Timor Leste: na época da intervenção, Portugal detinha o poder *de jure* do território, ao passo que a Indonésia tinha o poder *de facto* do mesmo. Nesse caso, será que a autorização da operação pela Indonésia a descaracteriza como intervenção humanitária? Essa e outras questões referentes especificamente ao caso do Timor Leste serão tratadas no próximo capítulo.

### 3.1.4

#### Os beneficiários da intervenção

Apesar de alguns autores incluírem na definição de intervenção humanitária as ações que visam proteger os cidadãos do Estado que está conduzindo a intervenção, a maioria dos autores as considera como em legítima defesa e, conseqüentemente, restringe o termo intervenção humanitária para os casos que têm por objetivo a proteção dos cidadãos de outros Estados<sup>85</sup>.

A intervenção para a proteção de nacionais envolve o uso de força militar na jurisdição doméstica de outro Estado e sugere motivos humanitários, assim como as intervenções humanitárias. No entanto, os beneficiários de tal prática serão os nacionais do próprio Estado responsável pela intervenção. De fato, a proteção de nacionais fora do território nacional configura legítima defesa nos termos do artigo 51 da Carta das Nações Unidas e, conseqüentemente, constitui uma exceção à proibição de intervenção em assuntos domésticos de outro Estado (art. 2.7, Carta das Nações Unidas). Além disso, enquanto intervenção humanitária envolve diversas questões, tais como a necessidade de lidar com as

<sup>84</sup> FIXDAL; SMITH. *op. cit.*, p. 284.

<sup>85</sup> Veja DONNELLY. Human Rights, Humanitarian Crisis and Humanitarian Intervention. *International Journal*, v. XLVIII, n. 1, outono 1993, p. 607-640, p. 611; PEASE; FORSYTHE. *op. cit.*, p. 298; AREND; BECK. *International Law and the Use of Force*. Londres: Routledge, 1993. p. 93-111 *apud* KARDAS. *op. cit.*, p. 28.

fontes do conflito ou em re-estabelecer a estrutura política do Estado-alvo, a ação para proteger nacionais são “*quick in quick military operations*”<sup>86</sup>.

São por esses motivos que, em grande parte da literatura recente de Relações Internacionais e do Direito, a expressão intervenção humanitária diz respeito às ações coletivas que visam proteger os cidadãos do Estado-alvo, enquanto que as ações que têm por finalidade salvar os nacionais do Estado que está realizando a intervenção será classificada como legítima defesa.

### 3.1.5

#### **As violações de direitos humanos que podem dar ensejo a uma intervenção humanitária**

Se alguma idéia parece começar a radicar-se nesta nova ordem mundial é esta: as violações dos direitos humanos por parte de um Estado constituem também, sobretudo quando conduzem a crises humanitárias, uma infração do direito internacional que os outros Estados devem impedir, mesmo se necessário for com a utilização de meios militares.

- Gomes Canotilho

A idéia de intervenção humanitária está associada à violação de direitos humanos. Isto significa que haverá a prática de intervenção humanitária quando estiver ocorrendo violações de direitos humanos em determinado país. No entanto, quais violações dão ensejo à intervenção humanitária? Na literatura de Relações Internacionais e do Direito, tem sido sugerido que violações de direitos humanos graves, maciças, sistemáticas e em grande escala podem levar a uma intervenção humanitária. No entanto, não há uma definição precisa de cada termo e ainda há controvérsias em torno da questão<sup>87</sup>.

O ex-Secretário-Geral da ONU, Javier Pérez, ressaltou em seu último relatório anual de 1991 que o princípio da não-intervenção não pode ser uma barreira protetora atrás da qual os direitos humanos possam ser maciça ou sistematicamente violados com impunidade<sup>88</sup>. Essa visão sugere que violações

---

<sup>86</sup> KARDAS. *op. cit.*, p. 26.

<sup>87</sup> FORSYTHE; PEASE. Human rights, humanitarian intervention, and world politics. *Human Rights Quarterly*, v. 15, n. 2, maio 1993, p. 308.

<sup>88</sup> UN Doc. A/46/1, 1991.

maciças e sistemáticas de direitos humanos combinadas com ameaça à paz internacional dão margem a uma intervenção legítima. No entanto, embora as Nações Unidas e o Congresso americano utilizem a expressão “padrão sistemático de grave violação de direitos humanos reconhecidos internacionalmente”, nenhum dos dois foi capaz de defini-la<sup>89</sup>. Tampouco os estudos acadêmicos têm conseguido definir o termo “graves violações”.

Dessa forma, a inexistência de um consenso acerca de quais violações de direitos humanos legitimam a intervenção humanitária possibilitou que os autores que são contra a intervenção humanitária utilizassem tal argumento como uma forma de rejeitar toda sua concepção. Eles afirmam que tentar corrigir todos os males do mundo seria nada mais do que uma tentativa sem sucesso e poderia levar a uma situação de desordem no sistema internacional<sup>90</sup>.

Apesar de não existir consenso a respeito, há poucos autores que defendem que todas as violações de direitos podem dar ensejo à intervenção humanitária<sup>91</sup>. Muitos autores sustentam que intervenção humanitária poderá ocorrer em situações extremas de violações de direitos humanos<sup>92</sup>. Nesse sentido, a existência de ameaça iminente à vida em grande escala<sup>93</sup> pode ser considerada a situação

<sup>89</sup> FORSYTHE; PEASE. *op. cit.*, p. 306.

<sup>90</sup> KARDAS. *op. cit.*, p. 31.

<sup>91</sup> Mona Fixdal e Dan Smith, por exemplo, sustentam que a intervenção humanitária é justificável sempre que tem por finalidade acabar com atos que confrontam as convicções morais de pessoas comuns (FIXDAL; SMITH. *op. cit.*, p. 296). Raymond Plant afirma que as violações de direitos humanos fornecem não apenas uma permissão moral para intervenção, como também uma responsabilidade moral (*apud ibid.*, p. 297).

<sup>92</sup> Como exemplo, destaque-se John Rawls, para o qual só pode haver intervenção humanitária em dois casos: assassinato em massa e escravidão. (John Rawls *apud* MARTIN. [Just Wars and Humanitarian Interventions](#). *Journal of Social Philosophy*, v. 36, n 4., inverno 2005, p. 448). No entanto, ele admite medidas diplomáticas, culturais e econômicas forçadas quando os seguintes direitos forem violados: (i) o direito à vida (aos meios de subsistência e segurança); (ii) o direito à liberdade (liberdade da escravidão, servidão e ocupação forçada, e a uma medida suficiente de liberdade de consciência para assegurar liberdade de pensamento e religião); (iii) o direito à propriedade (propriedade pessoal); (iv) o direito à igualdade formal conforme expresso pelas normas de justiça natural (*isto é*, que casos similares devem ser tratados similarmente) (*Ibid.*, p. 446). Isto porque tais direitos constituem um conjunto mínimo de direitos “urgentes” (liberdades básicas e não injúria) que devem ser assegurados pelas “sociedades decentes” (liberal ou não-liberal) (*Ibid.*, p. 447).

<sup>93</sup> Para Hoffmann, a violação do direito à integridade física em grande escala também constitui motivo para a ocorrência de intervenção humanitária (HOFFMANN. *op. cit.*[I], p. 30).

mais precisa que merece ingerência externa<sup>94</sup>, sendo o genocídio o caso mais consensual<sup>95</sup>.

Segundo José Joaquim Gomes Canotilho, a intervenção só se justifica quando estivermos em presença de “situações existenciais colectivas onde não seja possível manter o *standard* mínimo humanitário”<sup>96</sup>. Ove Bring afirma que podem ocorrer intervenções humanitárias no “caso de grosseira violação dos direitos humanos acrescido de crimes contra a humanidade”, e Paulo Canelas de Castro em “situação compungente e urgente de *distress* humanitário extremo e em larga escala que exige *relief* imediato”<sup>97</sup>.

Sendo assim, enquanto alguns autores consideram o genocídio como a única possibilidade<sup>98</sup> de intervenção humanitária, outros argumentam em prol de várias situações que constituem ameaça à vida e que, conseqüentemente, podem ser qualificadas como uma emergência humanitária<sup>99</sup>. No entanto, convém ressaltar que o termo genocídio<sup>100</sup> e suas implicações são controversos. Apesar da Convenção para a Prevenção e Repressão do Crime de Genocídio de 1948 estabelecer que os Estados-partes devem tomar as medidas necessárias para prevenir e acabar com atos de genocídio, os Estados relutam em utilizar tal termo uma vez que o mesmo pode dar ensejo a uma demanda por intervenção humanitária<sup>101</sup>.

<sup>94</sup> Antoine Rougier *apud* KARDAS. *op. cit.*, p. 31; A. P. V. Rogers. *op. cit.*, p. 736.

<sup>95</sup> Michael Smith, por exemplo, sustenta a prática da intervenção humanitária apenas no caso de genocídio (SMITH. *Humanitarian intervention revisited: is there a universal policy?*[I] *Harvard International Review*, v. 22, n. 3, 2000, p. 74).

<sup>96</sup> GOMES CANOTILHO *apud* GUERREIRO. *Intervenção Quase Humanitária. Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*, v. 41, n. 2, 2000, p. 899.

<sup>97</sup> *Idem*.

<sup>98</sup> Como exemplo, destaque-se: Charles Krauthammer. *Drawing the Line at Genocide*. *Washington Post*, 11.12.1992, A27. É importante ressaltar que na teoria de guerra justa, o genocídio era considerado justa causa para intervenção (FIXDAL; SMITH, *op. cit.*, p. 297).

<sup>99</sup> Como exemplos, destaquem-se: FORSYTHE; PEASE. *op. cit.*, p. 309; WEISS; Chopra. *op. cit.*; DALLMEYER. *op. cit.*, p. 24.

<sup>100</sup> De acordo com o artigo 2º da Convenção para a Prevenção e Repressão do Crime de Genocídio, “(...) entende-se por genocídio os atos abaixo indicados, cometidos com a intenção de destruir, no todo ou em parte, um grupo nacional, étnico, racial ou religioso, tais como: (a) Assassinato de membros do grupo; (b) Atentado grave à integridade física e mental de membros do grupo; (c) Submissão deliberada do grupo a condições de existência que acarretarão a sua destruição física, total ou parcial; (d) Medidas destinadas a impedir os nascimentos no seio do grupo; (e) Transferência forçada das crianças do grupo para outro grupo”.

<sup>101</sup> SMITH. *op. cit.*[I], p. 73.

Dessa forma, governos e partes envolvidos no conflito buscam suprimir informações a fim de não caracterizar uma situação como genocídio<sup>102</sup>. Além disso, as partes em um conflito podem muitas vezes utilizar de forma equivocada tal conceito por não saberem de fato caracterizar uma situação como genocídio<sup>103</sup>. Nesse contexto, organizações não-governamentais humanitárias se deparam com o dilema de como caracterizar eventos nos quais estão inteiramente envolvidas e as informações plenas são muito difíceis de serem obtidas.

Por esse motivo, e em virtude do conceito restrito de genocídio expresso na referida Convenção, faz-se necessário, de acordo com Stanley Hoffmann, ir além do mesmo e incluir outros atos, tais como assassinatos arbitrários, limpeza étnica deliberada, torturas, ataques a centros civis<sup>104</sup>. Com o intuito de ampliar as hipóteses de intervenção humanitária, há quem se refira a um conjunto de direitos humanos básicos ou fundamentais cuja violação ensejaria em intervenção humanitária<sup>105</sup>. Para Sara Guerreiro, a intervenção humanitária só se justifica perante uma violação, grave, maciça<sup>106</sup> e reiterada<sup>107</sup> do “*standard* humanitário mínimo”, que é, para ela, composto pelos direitos à vida, à integridade física e à liberdade<sup>108</sup>.

Por outro lado, em especial um grupo de autores dos EUA, onde se dá prioridade aos direitos civis e políticos, vai além e afirma que deve haver intervenção para assegurar o direito político à democracia, ou para restaurar um governo eleito democraticamente que foi tirado do poder por um golpe de Estado ou meios violentos<sup>109</sup>. No entanto, mesmo essa visão restrita não especifica o

<sup>102</sup> *Idem*.

<sup>103</sup> *Ibid.*, p. 73-74.

<sup>104</sup> Para Hoffmann, são as violações maciças de direitos humanos que ensejam uma intervenção humanitária, as quais englobam genocídio, limpeza étnica, repressão em grande escala e brutal para forçar uma população à submissão, incluindo políticas deliberadas de barbarismo e os tipos de fome, quebra da lei e ordem e deslocamento de inúmeros refugiados que ocorrem quando um ‘estado falido’ colapsa (HOFFMANN. *The Politics and Ethics of Humanitarian Intervention* [II]. *Survival*, v. 37, n. 4, inverno 1995-1996. p. 37-38).

<sup>105</sup> GARRETT. *op. cit.*, p. 74-75.

<sup>106</sup> Para Sara Guerreiro, o caráter maciço diz respeito à quantidade de pessoas cujos direitos humanos foram violados. Pode-se falar também em “violação em massa”. No entanto, embora a própria autora ressalte ser difícil o estabelecimento de uma fronteira em números, sugere ser possível a admissão de um limite para além do qual não seria difícil considerar que estamos perante uma violação em massa (GUERREIRO, *op. cit.*, p. 900).

<sup>107</sup> A reiteração está ligada ao prolongamento no tempo das violações em massa (*Idem*).

<sup>108</sup> *Ibid.*, p. 899.

<sup>109</sup> VINCENT. *op. cit.*[III], p. 255.

significado da palavra maciça na expressão “violação maciça de direitos humanos”.

Além disso, há quem sustente que podemos formular um percentual como número absoluto ou da população da nação afetada para determinar se uma violação de direitos humanos foi ou não maciça<sup>110</sup>. Contudo, não é moral ou politicamente defensável mensurar o número de vítimas cujas vidas estão sendo ameaçadas ou retiradas para que ocorra uma intervenção humanitária. Na maior parte das situações de emergência humanitária, observa-se que “*murderous conflicts and monstrous pogroms are not always announced by long previews. They can burst suddenly through the brittle veneer of an apparently civil, even if strained, society*”<sup>111</sup>.

Richard Lillich, por sua vez, inclui como critérios o caráter imediato e a extensão da violação de direitos humanos através dos quais se pode julgar a legitimidade da intervenção humanitária<sup>112</sup>. Contudo, critérios como esses são imprecisos, uma vez que não revelam o que caracteriza a gravidade da situação: o número de pessoas mortas, o fato dos assassinatos ou atrocidades ocorrerem apenas entre um grupo da população – como um grupo étnico ou religioso minoritário – ou pelas atrocidades já estarem ocorrendo há um tempo considerável<sup>113</sup>.

Sob o ponto de vista moral, Jennifer Welsh afirma que a intervenção humanitária deve se restringir aos casos extremos para que se respeite o direito à autodeterminação<sup>114</sup>. Nesse sentido, os Estados ocidentais devem traçar uma distinção entre uma concepção minimalista de direitos humanos e aquela que visa remodelar as sociedades com base na visão ocidental, democrática-liberal<sup>115</sup>. Contudo, o relatório do ICISS aponta a dificuldade de se mensurar cientificamente o que constitui casos “extremos”. De uma forma geral, pode-se afirmar que são aqueles casos que “*shock the moral conscience of mankind*”<sup>116</sup>.

<sup>110</sup> GARRETT. *op. cit.*, p. 78.

<sup>111</sup> FARER *apud* KARDAS. *op. cit.*, p. 33.

<sup>112</sup> Lillich *apud* SEMB. *op. cit.*, p. 479.

<sup>113</sup> *Idem.*

<sup>114</sup> WELSH. *op. cit.*, p. 61.

<sup>115</sup> *Idem.*

<sup>116</sup> WALZER. *op. cit.*, p. 108.

Além da caracterização de uma violação de direitos humanos como sendo passível de intervenção humanitária, faz-se necessário que o Conselho de Segurança determine que “*les violations graves du droit humanitaire constituent une menace contre la paix et sont justiciables de mesures de coercition au titre du chapitre VII de la Charte*”<sup>117</sup>. Sendo assim, determinada intervenção humanitária só terá respaldo legal caso tenha sido autorizada pelo CS com base no capítulo VII da Carta das Nações Unidas, ao fazer uma associação entre violação de direitos humanos e ameaça à paz ou segurança internacional.

Pelo exposto, verifica-se uma divergência em torno de quais direitos humanos podem dar ensejo a uma intervenção humanitária quando violados. O único direito consensual entre os autores é o direito à vida, sendo o genocídio a situação mais aceita.

### 3.1.6

#### Os objetivos da intervenção humanitária

A questão a seguir sempre representou um dilema para o conceito de intervenção humanitária: “*whether the object should be to deal with the immediate manifestations of such suffering or whether it should also include a more fundamental reshaping of the political process that gave rise to this suffering in the first place*”<sup>118</sup>.

Tendo em vista que o Estado é em geral o principal responsável pelas violações de direitos humanos, há autores que sustentam ser fundamental depor o governo do Estado-alvo ou alterar a estrutura do mesmo para atingir o propósito da intervenção humanitária<sup>119</sup>: acabar com o sofrimento humano. Nessa mesma linha, há autores que afirmam que o estabelecimento de uma nova estrutura política – ou regime democrático – deve ser um dos objetivos da intervenção<sup>120</sup>. Como muitas intervenções ocorreram em Estados falidos ou durante guerras civis, alguns autores entendem que a força interventora também tem que ter objetivos

<sup>117</sup> Pierre-Marie Martin *apud* DEFARGES. *Un Monde D'Ingérences*. Paris: Presses de Sciences Po, 2000. p. 55.

<sup>118</sup> GARRETT. *op. cit.*, p. 78.

<sup>119</sup> De acordo com Thomas Gillespie, “*the objective should not be simply to halt oppression but also to prevent its recurrence. Thus the offending government and the conditions under which it flourished must be replaced*” (Thomas Gillespie *apud idem*).

<sup>120</sup> *Ibid*, p. 35.

políticos a longo prazo, tais como desarmamento, o estabelecimento de processos democráticos, estabilização, construção da sociedade civil, entre outros<sup>121</sup>.

Por outro lado, esse argumento também é utilizado pelos opositores à prática da intervenção humanitária. De acordo com Kimberley Stanton, o principal problema referente à intervenção humanitária diz respeito à:

*“...Capacity of foreigners to produce institutions that are sustainable at the local level...The presence of international forces, short of occupation forces that purposefully restructure a state over an extended period of time, cannot substitute for the fundamental [democratic learning process]”<sup>122</sup>.*

Trata-se de um argumento em prol do direito à autodeterminação dos povos, de acordo com a qual uma comunidade não pode se libertar por uma força externa, pois se a vontade de libertação está faltando, não demorará muito para o povo ser escravizado novamente<sup>123</sup>. Para Arcos Ramírez, o único argumento coerente contra a intervenção humanitária é a proteção do direito à autodeterminação, pois visa a assegurar a autonomia do Estado e vontade da população<sup>124</sup>.

Segundo Arcos Ramírez, o principal objetivo da intervenção humanitária deve ser cessar com as graves violações de direitos humanos<sup>125</sup>. Em conjunto com tal objetivo, a força interventora deve ter um propósito a longo prazo para o conflito, sendo provavelmente o estabelecimento de uma estrutura política viável – em especial no caso dos Estados falidos – a medida mais necessária<sup>126</sup>. Contudo, as medidas a longo prazo devem ser vistas como separadas (apesar de complementares ao) do processo intervenção humanitária. Isto porque a probabilidade de alcançar tais medidas não pode ser tida como um pré-requisito para agir em uma crise humanitária, tampouco fazer parte dos objetivos primários da força interventora<sup>127</sup>.

<sup>121</sup> WOODHOUSE; RAMSBOTHAM. *Humanitarian Intervention in Contemporary Conflict: A Reconceptualization*. Cambridge: Polity Press, 1996. p. 157; WEISS. *op. cit.* [III], p. 31.

<sup>122</sup> STANTON. Pitfalls of intervention. *Harvard International Review*, v. 16, n. 1, outono 1993, p. 15.

<sup>123</sup> KARDAS. *op. cit.*, p. 35.

<sup>124</sup> RAMÍREZ, *op. cit.*, p. 34.

<sup>125</sup> *Idem.*

<sup>126</sup> *Ibid.*, p. 36.

<sup>127</sup> *Idem.*

A intervenção humanitária já é, em si, uma ação custosa e controversa. Portanto, complementa Arcos Ramírez, a inclusão de objetivos a longo prazo na agenda estabeleceria expectativas muito altas desde o início<sup>128</sup>. Ademais, uma operação desse tipo, por requerer custos humanos e materiais mais altos, poderia ter duas conseqüências: (i) desestimular os atores internacionais a agirem; (ii) alargar o conceito de intervenção humanitária e, conseqüentemente, dar margem aos opositores utilizarem tal ampliação do conceito como forma de negar sua responsabilidade<sup>129</sup>.

Por esse motivo, almejar acabar com a crise humanitária já é, para Arcos Ramírez, um objetivo legítimo, independentemente da existência de propostas a longo prazo às causas basilares do conflito. Nesse sentido, a probabilidade de sucesso das soluções a longo prazo não pode ser utilizada como pretexto para rejeitar toda a idéia de intervenção humanitária<sup>130</sup>.

### 3.1.7

#### O momento da intervenção

Em princípio, o uso da força deve ser empregado como último recurso, ou seja, após terem sido esgotados todos os meios coercitivos disponíveis. O princípio do último recurso, segundo o qual se pode ir à guerra apenas se for a última alternativa viável<sup>131</sup>, tem por origem a teoria da guerra justa – trata-se de um dos princípios do *jus ad bellum*. Tal princípio tem por justificativa o fato de que o uso de força militar pode causar danos e, inclusive, ter conseqüências letais<sup>132</sup>. Nesse sentido, esforços diplomáticos e sanções econômicas constituem a melhor maneira para atingir uma resolução de conflito pacífica.

É importante ressaltar que as medidas coercitivas que não envolvem o uso da força têm mais chance de prosperar nos estágios iniciais do conflito, ou melhor, durante os baixos níveis de repressão que em geral precedem as violações

<sup>128</sup> *Idem*.

<sup>129</sup> *Idem*.

<sup>130</sup> *Ibid.*, p. 37.

<sup>131</sup> FIXDAL; SMITH. *op. cit.*, p. 286.

<sup>132</sup> FISHER. The Ethics of Intervention. *Survival*, v. 36, n. 1, primavera 1994, p. 53.

de direitos humanos em grande escala. De fato, tais medidas podem ter um caráter preventivo e, conseqüentemente, evitar o uso de força militar<sup>133</sup>.

Contudo, algumas situações são tão graves e urgentes que justificam uma intervenção humanitária como primeiro e não último recurso<sup>134</sup>. A gravidade de uma crise humanitária e a rapidez que as atrocidades se alastram pode não dar margem a uma opção diferente à intervenção humanitária. Paralelamente a isso, convém destacar que a Carta das Nações Unidas estipula que o Conselho de Segurança poderá autorizar o uso de força militar quando considerar que as medidas pacíficas “**seriam** ou demonstraram que são inadequadas” (grifou-se; art. 42, Carta da ONU).

Sendo assim, parece que os representantes dos Estados, ao elaborarem a Carta das Nações Unidas, não adotaram o princípio do último recurso. Nesse sentido, não é necessário que o Conselho de Segurança tenha efetivamente aplicado todas as medidas não-coercitivas; basta que ele as considere inadequadas para autorizar o uso da força em determinada situação. Isto porque a existência de violações de direitos humanos em grande escala e a rápida deterioração da situação constitui uma exceção ao princípio do último recurso e, conseqüentemente, o Conselho de Segurança poderá autorizar a intervenção humanitária mesmo que os outros remédios não tenham sido utilizados. Contudo, a decisão a favor da realização da intervenção humanitária deve encontrar “*the optimum point between the requirements to end a humanitarian tragedy and the need to exhaust other non-military means; and on balance, it should maximize the best outcome when compared to other alternative means*”<sup>135</sup>.

Após terem sido analisados os componentes do conceito de intervenção humanitária, restam algumas indagações: A intervenção humanitária é legal? Pode-se dizer que existe um direito à intervenção humanitária? Tais questões são extremamente controversas e, portanto, serão analisadas a seguir.

## 3.2

### A legalidade da intervenção humanitária

---

<sup>133</sup> KARDAS. *op. cit.*, p. 37.

<sup>134</sup> ROBERTS. *op. cit.*[II], p. 95.

<sup>135</sup> KARDAS. *op. cit.*, p. 38.

Assim como ocorre com as demais questões que norteiam a intervenção humanitária, também não há consenso acerca da legalidade de tal prática. Os juristas internacionais têm como centro da discussão a proibição do uso da força estabelecida no artigo 2.4 da Carta das Nações Unidas, o qual estipula que “todos os Membros deverão evitar em suas relações internacionais a ameaça ou o uso da força contra a integridade territorial ou a dependência política de qualquer Estado, ou qualquer outra ação incompatível com os propósitos das Nações Unidas”.

Para analisar tal dispositivo, Tom Farer ressalta duas correntes: o realismo legal e a visão “clássica”<sup>136</sup>. De acordo com a primeira, há um processo de interação entre os textos originais e o comportamento estatal que, conseqüentemente, pode gerar a mudança das normas. Os adeptos desta corrente buscam o significado atual do tratado (e não mais o significado que era dado no passado), a fim de que a lei possa cumprir melhor seu papel como instrumento de política pública. Isto porque é através da lei que as políticas são traduzidas em direções detalhadas aos cidadãos e oficiais do governo<sup>137</sup>.

Ademais, os realistas legais sustentam que a aplicação de uma norma em consonância com seu significado originário ameaça valores fundamentais sempre que as circunstâncias tiverem sido alteradas ou fatos não tiverem sido previstos no momento da elaboração da norma. Para eles, a intenção original não tem autoridade intrínseca<sup>138</sup>. Nesse sentido, a proibição geral do uso da força disposta no artigo 2.4 da Carta da ONU pode e deve ser expandida para acomodar outros princípios fundamentais da ONU, como os direitos humanos. Para tanto, os Estados terão que, caso a caso, interpretar o artigo 2.4 da Carta das Nações Unidas para poder autorizar uma intervenção humanitária. Conforme destaca Tom Farer:

*States will still have to choose between compliance with formal prohibitions [against intervention] and response to moral urgent appeals. Because international law is both ‘thinly institutionalized’ and constantly evolving in ways that reflect emerging normative ideas, an appeal to the law itself cannot solve the underlying moral issues raised by humanitarian intervention*<sup>139</sup>.

<sup>136</sup> FARER. Humanitarian Intervention Before and After 9/11: legality and legitimacy. In: KEOHANE; HOLZGREFE. *op. cit.*, p. 61.

<sup>137</sup> *Idem.*

<sup>138</sup> HOLZGREFE. The Humanitarian Intervention Debate. In: KEOHANE; HOLZGREFE. *op. cit.*, p. 38.

<sup>139</sup> Tom Farer *apud* SMITH. Humanitarian Intervention: An Overview of the Ethical Issues[III]. *Ethics & International Affairs*, v. 12, 1998, p. 66.

Já a visão clássica do direito internacional adota uma análise textual mais fechada e, conseqüentemente, sustenta que as normas só podem ser alteradas por consentimento entre os Estados ou por ter expirado o acordo<sup>140</sup>. Trata-se de uma visão conservadora no sentido de que assume que palavras e sentenças nos tratados têm pleno significado e em geral têm uma intenção original dotada de força vinculante durante o período no qual o tratado estiver em vigor.

Dessa forma, os juristas “clássicos” são contra a expansão do artigo 2.4 para comportar outros objetivos da ONU. De acordo com eles, a internacionalização dos direitos humanos não influenciou a interpretação de tal dispositivo. Ademais, embora o respeito aos direitos humanos seja um dos principais objetivos da ONU, a mesma também tem outros objetivos<sup>141</sup>. E, “*if we are not arguing for the use of force to further those aims, why should humanitarian goals be any exception?*”<sup>142</sup>. Dessa forma, os juristas clássicos sustentam que a exceção à proibição do uso da força deve se ater aos casos de legítima defesa e, por conseguinte, o uso da força para fins humanitários deve ser considerado ilegal<sup>143</sup>.

Uma posição alternativa sugere uma interpretação mais flexível do art. 2.4, tendo por foco a prática acumulada de intervenção humanitária desde o fim da Guerra Fria. Tais juristas (*counter-restrictionist lawyers*) apontam diversos casos da prática estatal na década de 90 como dando apoio ao surgimento de uma nova norma costumeira<sup>144</sup>. De acordo com essa visão, o direito à intervenção humanitária, embora esteja emergindo, ainda se encontra em um estágio prematuro<sup>145</sup>. No entanto, o problema desta abordagem é que privilegia costume sobre tratado, visão esta contrária à Convenção de Viena<sup>146</sup>. Nas palavras de

<sup>140</sup> FARER. *op. cit.*, p. 61.

<sup>141</sup> WELSH. *op. cit.*, p. 55.

<sup>142</sup> *Idem*.

<sup>143</sup> Como exemplos de autores que consideram a intervenção humanitária como uma prática ilegal, destaquem-se: CHESTERMAN. *op. cit.*; BROWNLIE; APPERLEY. *op. cit.*[I], p 886-894.

<sup>144</sup> WELSH. *op. cit.*, p. 55.

<sup>145</sup> Paecht propõe um conjunto de requisitos para que possa haver intervenção humanitária semelhante ao de Cassesse (cf. nota 331), mas vai além, exigindo também que a situação esteja na agenda do Conselho de Segurança, que a intervenção seja a única forma de acabar com o perigo iminente, que a força utilizada seja proporcional ao objetivo buscado e que a ação seja conduzida em coordenação com a ONU (Paecht *apud* ROGERS. *op. cit.*, p. 730).

<sup>146</sup> WELSH. *op. cit.*, p. 55.

Philippe Defarges, o direito ou dever de ingerência “*est une nouvelle grande illusion*”<sup>147</sup>.

Por outro lado, há autores que sustentam que já existe um direito à intervenção humanitária<sup>148</sup> como último recurso em casos extremos, quando: (i) há – ou existe a ameaça - graves violações de direitos humanos em grande escala; (ii) a intervenção militar é o único meio para acabar ou prevenir a perda de vidas<sup>149</sup>. Contudo, tais autores sustentam a necessidade de preenchimento de alguns requisitos para que possa haver intervenção humanitária<sup>150</sup>.

Nesse contexto, convém ressaltar que há juristas que embora considerem que a intervenção humanitária seja atualmente ilegal, ressaltam a possibilidade dela se tornar legal no futuro como uma exceção ao *enforcement* do sistema das Nações Unidas de segurança coletiva – caso as circunstâncias sejam bem delimitadas<sup>151</sup>. Nesse grupo, alguns sustentam que os Estados devem formular um código legal referente à intervenção humanitária. Outros defendem a criação de leis que autorizem expressamente a intervenção humanitária dentro do sistema ONU, o que implicaria na aceitação pelos Estados do dever de proteger os indivíduos de violações de direitos humanos em grande escala<sup>152</sup>. Nesses casos, o princípio da não-intervenção seria substituído pelo dever de proteger e os membros permanentes do Conselho de Segurança não poderiam usar o poder de veto<sup>153</sup>.

Ademais, alguns juristas vão além da idéia de legalidade para incorporar visões mais flexíveis de legitimidade<sup>154</sup>. Eles sugerem que a Carta das Nações Unidas seja emendada a fim de autorizar expressamente a intervenção humanitária quando: (i) há graves violações de direitos humanos e do direito humanitário; e

<sup>147</sup> DEFARGES. *op. cit.*, p. 34.

<sup>148</sup> HOFFMANN. *op. cit.* [I], p. 23; WEISS. *op. cit.* [II], p. 59.

<sup>149</sup> Greenwood *apud* ROGERS. *op. cit.*, p. 732.

<sup>150</sup> Antonio Cassese sugere os seguintes requisitos: graves violações de direitos humanos; impossibilidade das autoridades em acabar com elas; impossibilidade do Conselho de Segurança adotar outras medidas coercitivas; exaustão das soluções pacíficas; a ação tem que ser praticada por um grupo de Estados com apoio (pelo menos que não se oponham) da maioria dos membros da ONU e com um propósito limitado para acabar com as atrocidades. Antonio Cassese. *Ex Injuria Ius Oritur: Are We Moving Towards Legitimation of Forcible Humanitarian Countermeasures in the World Community?* 10 Eur. J. International. 23, 24, 1999 *apud* ROGERS. *op. cit.*, p. 730.

<sup>151</sup> *Idem.*

<sup>152</sup> *Ibid.*, p. 731.

<sup>153</sup> *Idem.*

<sup>154</sup> DANISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS. *op. cit.*, p. 122.

(ii) a sociedade civil estiver sujeita a muito sofrimento<sup>155</sup>. De acordo com Anthony Rogers, talvez se possa enquadrar nessa mesma categoria os autores que sustentam haver um imperativo ético para que a norma permita que ocorra intervenção humanitária em certas circunstâncias, embora não haja uma justificativa legal para tanto<sup>156</sup>.

Nesse contexto, é importante ressaltar que a Corte Internacional de Justiça tem se mostrado cética em relação ao uso da força como método apropriado para monitorar e garantir o respeito aos direitos humanos<sup>157</sup>. Em um julgado de 1949, a referida Corte considerou que a integridade territorial é um dos princípios basilares das relações internacionais, demonstrando-se cética em relação à possibilidade do parágrafo 4º do artigo 2º da Carta da ONU ser interpretado de forma a permitir intervenção humanitária<sup>158</sup>.

Pelo exposto, tem-se que a legalidade da intervenção humanitária é extremamente controversa. No entanto, a discussão acerca de tal questão não pode ser utilizada como justificativa para a inércia dos Estados quanto à ocorrência de genocídios ou crimes contra a humanidade<sup>159</sup>.

Após a análise do debate conceitual sobre intervenção humanitária, bem como das principais questões que norteiam tal tema, parte-se agora para a elucidação, através do estudo do caso do Timor Leste, das implicações que a falta de consenso em torno de tais questões trazem para a prática da intervenção humanitária. Com isso, espera-se demonstrar que o enquadramento de um caso como intervenção humanitária pode não ser tão fácil assim, requerendo, sempre, uma explicação prévia, ainda que breve, do que se entende por intervenção humanitária.

---

<sup>155</sup> O direito à intervenção estaria sujeito a um conjunto de pré-requisitos. ROGERS. *op. cit.*, p. 732.

<sup>156</sup> *Idem.*

<sup>157</sup> Veja Atividades Militares e Paramilitares (Nicarágua v. EUA). Corte Internacional de Justiça 14, pp. 134-35. 27.06.1989. Convém ressaltar que a Corte não considerou a necessidade humanitária como a preocupação central que levaria ao uso da força.

<sup>158</sup> Veja Caso Corfu Channel (Reino Unido v. Albânia). Corte Internacional de Justiça 4. 9.04.1949.

<sup>159</sup> ROGERS. *op. cit.*, p. 735.