

# 1. Introdução

## 1.1. Intervenção e “intervenção humanitária”

A intervenção não é uma novidade na vida dos Estados e as literaturas do Direito Internacional e das Relações Internacionais têm dado conta dessa prática altamente controversa. Pode-se dizer que o próprio conceito nasceu no século XVII como um meio irmão (ou o reflexo invertido) do conceito de “soberania” e junto com o moderno sistema de Estados.

A Paz de Westfália, firmada em 1648 para encerrar a “Guerra dos 30 Anos” e separar claramente a autoridade moral da igreja da autoridade política do chefe de Estado, foi convencionada como marco inicial desse sistema de Estados da era moderna. A partir de então o Estado, independentemente de ser uma monarquia, uma aristocracia ou uma democracia, seria soberano dentro de seus limites territoriais e teria a responsabilidade de manter a ordem, exercer o controle dos meios coercitivos e da violência e, numa visão mais ampla, buscar interesses comuns num sistema internacional do qual todos fizessem parte.<sup>1</sup>

Dessa forma foi instituído e construído um sistema internacional de Estados no qual cada um deles usufruiria igualdade jurídica perante os demais e o respeito à sua soberania. Quando o sistema de Estados, edificado na Europa, começou a se expandir econômica e politicamente para outras partes do mundo, caracterizando efetivamente a existência de uma “sociedade internacional”, o conceito de “soberania” foi usado como paradigma nas relações dos Estados europeus com os demais de fora do continente.<sup>2</sup> E essa “soberania estatal” estava construída sobre o pilar da não-intervenção: a idéia de que nenhum país teria ingerência sobre os assuntos internos do outro.

---

<sup>1</sup> LYONS & MASTANDUNO, 1995, p. 5; WATSON, 1985, capítulo 1 passim; e WATSON, 1994, capítulo 13 passim.

<sup>2</sup> LYONS & MASTANDUNO, op. cit., p. 7.

O conceito e o princípio da não-intervenção são considerados desdobramentos jurídicos dessa norma de “igualdade soberana” entre os Estados. O Direito internacional (que também nasceu no século XVII) acompanhou o desenvolvimento dessa “norma” da não-intervenção, incorporando e desenvolvendo esse conceito em discussões que levariam os positivistas do século XX a formalizar a soberania, a independência e a igualdade como os “direitos fundamentais do Estado”.<sup>3</sup>

As discussões sobre as situações em que o princípio da não-intervenção poderia ser desafiado aconteceram concomitantemente ao estabelecimento, de fato, das potências européias como hegemônicas sobre grande parte dos demais continentes, durante o século XIX.<sup>4</sup> Por essa época, as intervenções só eram aceitas, e consideradas como tendo motivo legítimo, se acontecessem em uma situação que forçasse a legítima defesa (ou razão de “conservação própria”) em prol do equilíbrio ou da manutenção da sociedade internacional.<sup>5</sup>

Porém, mesmo assim, a soberania e o direito à não-intervenção foram mantidos e sublinhados nos textos das Cartas das principais organizações internacionais criadas no século XX: Liga das Nações, ONU, OEA e OUA, entre diversas outras.<sup>6</sup>

Durante o século XX as discussões sobre os direitos humanos e o direito humanitário se tornariam importantíssimas para a “reinterpretação” do princípio da não-intervenção, já que apresentariam novos conceitos de “crime contra a humanidade”<sup>7</sup> e de ameaças à paz e à segurança mundiais. Mais enfaticamente, a

---

<sup>3</sup> Os precursores do que viria a se caracterizar como o princípio da não-intervenção foram os juristas naturalistas Wolff e Vattel (mesmo sem haver alusão ao termo em seus escritos), já na segunda metade do século XVIII. PINTO, 1996, p.18; e RODRIGUES, 2000, p. 92.

<sup>4</sup> WATSON, 1994, capítulos 21 e 22 passim.

<sup>5</sup> PINTO, op. cit., p.19.

<sup>6</sup> A ONU, ao substituir a Liga das Nações, se tornou a instituição internacional com a responsabilidade de reconhecer a igualdade jurídica (e a soberania) das nações reconhecidamente independentes que se associavam a ela, se constituindo na arena sobre a qual essas soberanias eram reconhecidas e exercidas, participando das negociações e do estabelecimento das normas que regem a sociedade internacional. LYONS & MASTANDUNO, op. cit., p. 7.

<sup>7</sup> Na última década do século XX a comunidade internacional voltou-se para os instrumentos jurídicos que previam a proteção do homem e que vinham sendo desenvolvidos e amadurecidos desde os anos 1940, quando das aprovações da “Declaração Universal dos Direitos Humanos” (Resolução 217 A (III) da Assembléia Geral das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948), da “Convenção para a Prevenção e Repressão do Crime de Genocídio” (Resolução 260 A (III) da Assembléia Geral de 9 de Dezembro de 1948 e que entrou em vigor na ordem internacional em 12 de Janeiro de 1951, em conformidade com o artigo XIII) das “Convenções de Genebra” (1949, que delimitavam os direitos do homem em situação de conflito armado), até a Convenção da ONU contra a Tortura e outras Penas e Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes (em 1984).

última década do século XX descortinou (depois de abertas as cortinas de ferro da Guerra Fria) situações em que a responsabilidade da sociedade internacional para com os direitos básicos do ser humano se chocaria com o direito dos Estados à autonomia (de lidarem com seus problemas e dilemas internos). Nas áreas da ação humanitária internacional e da proteção dos direitos humanos, a aplicação prática de uma “intervenção humanitária” se traduziria na violação direta de uma soberania mediante, se necessário, o uso da força. Seguindo essa linha de raciocínio, a assistência humanitária e a intervenção humanitária se tornaram termos e conceitos associados à necessidade de defesa dos direitos humanos.<sup>8</sup>

Mas antes de caracterizar o termo “intervenção humanitária” tal qual será utilizada por este trabalho, convém falar um pouco mais sobre a “intervenção”. O próprio termo já nos passa a idéia de uma decisão imperativa tomada por um detentor de “poder” sobre aqueles que não o possuem ou não são capazes de exercê-lo plenamente. Para uma compreensão “popular” do termo, vejamos dois dos significados apresentados pelo Dicionário Aurélio para a palavra “intervenção”:

1 - Ato de um Estado intervir nos negócios internos de outro(s).

2 - Nos regimes federativos, ato do poder central destinado a impor medidas necessárias a manter a integridade da União, quando algum dos seus membros está submetido a anormalidade grave e que prejudique o funcionamento da Federação.

Não há problemas quanto ao primeiro significado, já que essa idéia já foi apresentada alguns parágrafos acima. Mas o segundo significado, para ter coerência com o horizonte de estudos das Relações Internacionais, precisa ser melhor explicitado.

Considerando-se que o ambiente de estudo é o internacional, a esfera externa das relações entre Estados, entende-se que a questão da intervenção não se restringe a um determinado regime federativo, mas se expande ao campo mais amplo da totalidade das relações internacionais (assim, descarta-se a presença de um poder central, já que ele não existe concretamente nas Relações Internacionais). Com essa mudança referencial, a segunda significação toma o sentido complementar à primeira e, ambos serão utilizados neste trabalho para

---

<sup>8</sup> PINTO, op. cit. p.3.

caracterizar "intervenção". Dessa forma, nas Relações Internacionais, a intervenção seria o “ato destinado a impor medidas necessárias a manter a integridade da sociedade internacional, quando algum de seus membros está submetido a anormalidade grave e que prejudique a segurança e/ou a paz internacionais”.

De certo modo, é essa a justificativa apresentada pelos Estados para as intervenções ocorridas na última década do século XX, na Somália, no Iraque, na Bósnia, em Ruanda e também na Libéria, sob os auspícios do Capítulo VII da Carta da ONU.

## **1.2. Legitimidade**

Porém todas essas intervenções só foram aceitas como tais porque usufruíram de legitimidade (inclusive a Operação Turquoise, francesa, na Libéria). Falemos rapidamente sobre “legitimidade”.

O Direito Internacional caracteriza a prática da intervenção pura e simples como uma interferência “ditatorial ou coercitiva, praticada por um Estado ou grupo de Estados de fora, sobre a esfera de jurisdição de um Estado soberano ou, mais amplamente, sobre uma comunidade política independente”.<sup>9</sup> Hedley Bull amplia um pouco mais esse conceito ao abrir o leque das possibilidades pelas quais essas “ações coercitivas” (tal qual escrita e prevista no capítulo VII da Carta de ONU) podem se apresentar, já que a Carta não explicita que mecanismos devem ser utilizados. Para ele, as intervenções podem ser ou não forçadas (quando toma a face de uma coerção econômica, por exemplo), podem ser diretas ou indiretas (quando um Estado mais poderoso intervém através de outro Estado) ou podem ser abertas ou clandestinas (quando os instrumentos utilizados estão sob o controle das agências secretas de inteligência). Seguindo este enfoque, os agentes externos responsáveis pela intervenção podem ser não apenas um Estado ou grupo de Estados, mas também uma organização internacional, uma corporação empresarial ou mesmo um partido político.<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> OPPENHEIMER, L. (1905).

<sup>10</sup> Quem sofre a intervenção, pode senti-la de três maneiras distintas: ao perder o controle sobre o próprio território; perdendo o controle sobre sua população ou sobre o direito de decidir acerca de seus assuntos internos ou de suas relações externas. Para intervir, porém, é necessário que o

Mas a intervenção com legitimidade é aquela que conta com a autorização coletiva dada pela comunidade internacional através de uma organização internacional ou regional. Ou, como Donnelly faz questão de frisar, a ‘interferência coercitiva’ multilateral legítima é somente aquela capaz de transferir autoridade política suficiente dos Estados para essa comunidade internacional, validando intervenção.<sup>11</sup>

Dentro da proposta deste trabalho, consideremos a intervenção válida como aquela representada por uma ação multilateral já que, como propõe Donnelly, ela inclui atividades permanentes ou *ad hoc* exercidas pela comunidade internacional e/ou por organizações regionais, mesmo que, de fato, essas ações possam ser imputadas aos integrantes (Estados) mais poderosos. A intervenção coletiva é realizada, ou autorizada, por uma organização intergovernamental regional ou global em nome de propósitos coletivos como “estabilização, restauração da paz e manutenção do *status quo*”.<sup>12</sup>

Esses seriam os casos da intervenção dos EUA, na Somália; da iniciativa da França em intervir, mesmo que num curto espaço de tempo, na porção ocidental do território ruandês; ou da intervenção da Ecowas na Libéria, liderada e exercida com mais “entusiasmo” pela Nigéria do que pelo demais países da comunidade africana ocidental.

Assim como qualquer tipo de intervenção, a ‘intervenção humanitária’ somente se torna uma ação legítima para a sociedade internacional se e quando empreendida e estabelecida com a anuência dos representantes dessa sociedade internacional. Nos casos somali e ruandês, a decisão foi tomada e outorgada pelo Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (ver capítulos 3 e 4); no caso liberiano, o consentimento foi dado pelo Conselho da Ecowas, sendo referendado semanas depois pelo Conselho de Segurança (ver capítulo 5).<sup>13</sup>

---

interventor, ou grupo de interventores, tenha poder (político e/ou bélico) superior ao do objeto da intervenção, ou que o alvo da intervenção esteja, no momento, mais enfraquecido do que o interventor ou grupo de interventores. BULL, 1984, pp. 5-6.

<sup>11</sup> DONNELLY. In: LYONS & MASTANDUNO, op.cit., p.119.

<sup>12</sup> LUARD. In: BULL, op. cit., p.158.

<sup>13</sup> É preciso lembrar que a Carta da ONU prevê a utilização de outros mecanismos antes de se discutir ou se apresentar uma proposta de intervenção. Todo o Capítulo VI da Carta é dedicado à “Resolução Pacífica de Controvérsias” onde se determina, no Artigo 33, que as partes envolvidas em uma controvérsia que possa vir a constituir uma ameaça à paz e à segurança internacionais, precisam negociar e chegar a uma solução através de ‘negociação, inquérito, mediação, conciliação, arbitragem, solução judicial, recurso a entidades, acordos regionais ou qualquer outro meio pacífico à sua escolha”. O Conselho de Segurança é encarregado de exortar as partes, quando

A intervenção nos assuntos internos de um Estado não é apenas uma violação da Lei internacional, mas também um ato de violência contra uma das leis cardinais da ordem internacional.<sup>14</sup> Nesta estrutura, as intervenções humanitárias são vistas como exceções ao princípio da não-intervenção, e são permitidas apenas em casos extremos. Quando um Estado trata sua população de forma brutal e desumana, está descumprindo, negligenciando a obrigação básica de proteger sua população (seus nacionais) e, portanto, pode ter negada a proteção automática concedida à autonomia da soberania. Nesses casos os integrantes da sociedade internacional teriam o direito de intervir por causas humanitárias. Essa intervenção pode ser definida como o ‘uso de força armada por um Estado contra outro a fim de proteger cidadãos deste último dos atos ou omissões cometidas pelo primeiro e que choquem a consciência da humanidade’.<sup>15</sup> É a motivação que determina o caráter humanitário de uma intervenção e enfatiza a característica excepcional das circunstâncias nas quais as ações são justificadas. Na visão internacional, as intervenções são justificadas se são conduzidas em ambientes cujas circunstâncias são chocantes. Se as circunstâncias não autorizam uma intervenção ou se os motivos não forem primariamente humanitários a intervenção não é nem desejada nem legal.<sup>16</sup>

Porém definir o termo ‘humanitário’ gera um debate sobre o que significa o resultado humanitário de uma ação. O termo envolve a discussão sobre o conceito de humano, que tem raízes culturais diferenciadas em cada sociedade. Como determinar em que se constitui o resultado humanitário de uma determinada ação?<sup>17</sup>

---

necessário, a ‘resolver, por tais meios, suas controvérsias’ e de investigar, também quando for necessário, se determinada ‘controvérsia ou situação suscetível de provocar atritos entre as Nações ou dar origem a uma controvérsia’ pode gerar uma situação de ameaça à manutenção da paz e da segurança internacionais (como previsto no Artigo 34). Alguns exemplos do uso desses instrumentos previsto no Capítulo VI podem ser identificados quando da exclusão da África do Sul de vários organismos da ONU, como parte da campanha pela extinção da política do apartheid no final dos anos 1970, e quando da aprovação, pelo Conselho de Segurança, de sanções econômicas contra a Rodésia entre os anos de 1965 e 80. PINTO, op.cit. p. 30; e Carta da ONU.

<sup>14</sup> A perspectiva realista argumenta que a intervenção é justificável somente em termos que constituam uma ameaça ao interesse nacional. Um ato intervencionista tomado por razões humanitárias e que não esteja simultaneamente representado pelo interesse nacional do Estado é visto como irresponsável e não-justificado. JONES, 1995, p.228.

<sup>15</sup> JONES, op. cit. p.228.

<sup>16</sup> Ibidem, p.229.

<sup>17</sup> Ibidem, p.237-238.

A intervenção em assuntos internos de um Estado com vistas à defesa dos direitos humanos já era discutida pelos internacionalistas no século XIX, que aceitavam as intervenções como legítimas se acontecessem em uma situação que forçasse a legítima defesa (ou razão de “conservação própria”) em prol do equilíbrio ou da manutenção da sociedade internacional. Mas a “intervenção humanitária” era exigida e admitida apenas para casos de violação extrema e sistemática dos direitos humanos. Hoje também se prevê a ação em casos nos quais a população de um Estado necessite urgentemente de assistência humanitária. Essa prestação de socorro a despeito do consentimento do Estado-alvo foi rapidamente absorvida pela diplomacia internacional em um processo que se iniciou com as intervenções no Iraque (em 1991) e, em seguida, na Somália (1992), ambas decididas no âmbito do Conselho de Segurança e ratificadas devido ao evidente desrespeito aos direitos humanos e à dificuldade de acesso da população à assistência humanitária.<sup>18</sup>

Em suma, para utilizar a caracterização de Theo Farrell, a intervenção humanitária objetiva prover assistência humanitária e proteger os direitos humanos fundamentais. Ela pode muito bem acontecer de formas não-militares<sup>19</sup> e através da ajuda emergencial financeira, médica, oferecendo comida e conhecimento (*know-how*). Uma idéia de *intervenção militar, com o uso da força, em crises humanitárias* passada mais ao inconsciente coletivo *pelos correspondentes e pelos políticos. E essas intervenções são necessárias em Estados falidos* (ou em quase-Estados, termo que será utilizado neste trabalho), *onde os conflitos ameaçam as operações de ajuda humanitária, ou em Estados assassinos, aqueles que promovem abusos maciços contra os direitos humanos. Para esses fins, as forças de intervenção podem empreender uma gama de operações visando criar um ambiente seguro e pondo fim ao conflito.*<sup>20</sup>

<sup>18</sup> PINTO, op. cit. p.1.

<sup>19</sup> Carta da ONU, Capítulo VII, ARTIGO 41: “O Conselho de Segurança decidirá sobre as medidas que, sem envolver o emprego de forças armadas, deverão ser tomadas para tornar efetivas suas decisões e poderá convidar os Membros das Nações Unidas a aplicarem tais medidas. Estas poderão incluir a interrupção completa ou parcial das relações econômicas, dos meios de comunicação ferroviários, marítimos, aéreos, postais, telegráficos, radiofônicos, ou de outra qualquer espécie e o rompimento das relações diplomáticas.”

<sup>20</sup> “Humanitarian intervention is directed toward providing emergency assistance and protecting fundamental human rights. Humanitarian intervention often comes through non-military means: emergency aid in the form of money, medicine, food, and expertise, and human rights promotion through diplomacy and sanctions. When reporters and policymakers speak of humanitarian intervention, however, they usually mean ‘forcible military intervention in humanitarian crises’.

### 1.3. Objetivos deste trabalho

Este trabalho se propõe a apresentar três intervenções humanitárias distintas que aconteceram em momentos históricos próximos, na segunda metade do século XX. Esses três exemplos representam três modalidades intervencionistas distintas, três características próprias de intervenção, três alvos diferentes em três regiões diversas da África subsaariana.

As questões a serem levantadas e para cujas respostas possíveis serão apresentadas são: que conflitos ocorreram na Somália, em Ruanda e na Libéria? Por que esses conflitos foram “alçados” a ameaças à paz e à segurança internacionais? Como a comunidade internacional chegou à decisão de intervir em cada um desses Estados? Como foram formadas e como agiram as forças militares que interviram em cada um desses países? O que deixaram para trás cada uma dessas experiências da comunidade internacional? Elas corresponderam às expectativas dos organismos que as autorizaram?

Em princípio, cada um dos casos analisados neste trabalho teve uma resposta distinta da comunidade internacional: na Somália, uma força de intervenção foi votada e enviada a território somali, com amplo apoio e liderança dos EUA, para restabelecer o próprio Estado que havia se esfacelado sob a guerra clânica.

Em Ruanda, no interregno entre as notícias do início do genocídio da população Tutsi e a ação efetiva da ONU (que autorizou, inicialmente, a intervenção humanitária liderada pela França e só depois enviou uma força militar efetivamente multilateral) cerca de 800 mil ruandeses foram mortos (a esmagadora maioria tutsi). O atraso na ação internacional refletiu diretamente o receio da instituição e dos EUA em repetir o fracasso somali.

No caso da Libéria, a intervenção foi realizada por uma organização regional, a Comunidade Econômica dos Países da África Ocidental (Ecowas), que se tornou uma ação extensa e pouco incisiva enquanto a ONU e os EUA não

---

Such intervention is necessary in failed states when ongoing conflict threatens aid operations, and against murderous states to stop massive human rights abuses. To these ends, the intervening forces may undertake a variety of peace operations aimed at creating security and suppressing conflict". FARELL. In: BAYLIS, 2002, p. 287.

apoiaram efetivamente suas ações. Apesar de ser um instrumento multilateral, o Ecomog (o instrumento de intervenção da Ecowas), não conseguiu debelar o conflito civil na Libéria devido a suas dificuldades materiais e logísticas. Quando conseguiu alcançar o objetivo para o qual foi criado, obteve sucesso pontual instituindo eleições livres, porém armando uma bomba relógio que explodiria uma década depois, no ano de 2003, quando se discutiu novamente uma intervenção humanitária, agora liderada pelos EUA, para pôr fim à guerra civil.

O segundo capítulo deste trabalho vai apresentar o conceito de quase-Estado, desenvolvido por Robert Jackson, assim como as definições de “soberania negativa” e “soberania positiva”.<sup>21</sup> O objetivo é mostrar que as mesmas características que definem um quase-Estado também o identificam como uma fonte de instabilidade para a região em que se encontra. Assim, por silogismo, sugerir que se um quase-Estado representa possibilidade de instabilidade regional e se a instabilidade numa região do globo pode se tornar uma ameaça à paz e à segurança internacionais; então um quase-Estado pode, dadas as suas características, se apresentar como uma possível fonte de ameaça à paz e a segurança internacional.<sup>22</sup> Em decorrência, merece atenção da comunidade internacional para o apoio à solução de seus problemas internos. Para este trabalho foram escolhidos três quase-Estados africanos por ser, a África, o continente mais emblemático como foco mundial de guerras civis clânicas, tribais etc.

Os capítulos 3, 4 e 5 apresentam o cenário no qual cada uma das intervenções ocorreu, traçando um rápido perfil do conflito no qual cada país estava tomado, mostrando como e quando a comunidade internacional imputou ao conflito interno a alcunha de “ameaça à paz e à segurança internacional”, para que se pudesse aprovar uma ação de intervenção humanitária que exercesse suas atividades sob o respaldo do Capítulo VII da Carta da ONU.

Em cada um dos capítulos serão apresentados os objetivos de cada uma das ações e descritas as atividades exercidas pelas tropas de intervenção até que o objetivo fosse alcançado (ou não, como no caso da Somália).

---

<sup>21</sup> JACKSON, 1990, p. 12.

<sup>22</sup> Já que seus conflitos internos “transbordam” em problemas regionais por possuírem “elementos transnacionais” como: tráfico de armas entre fronteiras; afinidades étnicas, que podem se tornar apoio oficial ou não, de outros Estados a uma das partes beligerantes; e fluxos de refugiados (vítimas ou potenciais vítimas dos conflitos internos) causando um desequilíbrio da economia (e

Os capítulos 3, 4 e 5 foram divididos em partes, respeitando a ordem cronológica em que as intervenções aconteceram. Apesar deste trabalho só analisar três intervenções, o capítulo 5 (Libéria) foi escrito com um interlúdio que explica o que é a Ecowas, que interesses estavam por trás de sua criação e por que houve a necessidade do estabelecimento de um instrumento, inicialmente *ad hoc*, de resolução de conflitos e de intervenção para solucionar casos em que a instabilidade interna de um Estado afetasse a paz e a segurança regionais.

O sexto capítulo fecha a análise das três intervenções em quase-Estados africanos complementando o que foi iniciado no capítulo 3 e mostrando que o insucesso das ações se deveu pelo somatório de alguns fatores como o desconhecimento por parte do Ocidente e dos próprios países africanos subsaarianos das dinâmicas dos conflitos sociais característicos desses três países analisados e o equívoco dessas ações, que alçou líderes clânicos e faccionários a representantes políticos em detrimento dos representantes da própria sociedade civil desses países. Mesmo no caso liberiano, a proximidade dos países da Ecowas e suas experiências com os próprios conflitos internos não os credenciaram totalmente a entender a intensidade e o fluxo e refluxo dos conflitos étnicos liberianos. Nos três casos, as intervenções foram equivocadas. Mesmo a intervenção na Libéria, que apesar de ter alcançado o objetivo de promover eleições livres e eleger Charles Taylor como presidente, não promoveu o fortalecimento das instituições estatais, deixando que Taylor se tornasse o segundo déspota na curta história liberiana pós-controle Américo-liberiano.