

## 2

### Histórico da intervenção humanitária

The subject of intervention is one of the vaguest branches of international law. We are told that intervention is a right; it is a crime; that it is the rule; that it is the exception; that it is never permissible at all.

P. H. Winfield, 1922

#### 2.1

##### Soberania e o Princípio da Não-Intervenção

Abordar o tema soberania não é uma tarefa simples, tendo em vista que sua origem e conteúdo são bastante controversos. Conforme ressalta Francis Harry Hinsley, essa confusão pode ser na verdade um problema semântico em torno do conceito de soberania, pois os termos e expressões utilizados em uma época ou civilização quando são traduzidos de um idioma a outro podem adquirir conotações distintas<sup>1</sup>. No entanto, para o propósito do presente trabalho, faz-se necessário conceituar<sup>2</sup> soberania, bem como discorrer ainda que brevemente sobre seu histórico para que se possa, então, analisar seu corolário lógico: o princípio da não-intervenção.

Soberania reflete a idéia de que existe na comunidade política uma autoridade política final e absoluta e de que não há, fora dela, “alguma autoridade final e absoluta”<sup>3</sup>. Em outras palavras, soberania é composta por um aspecto

---

<sup>1</sup> HINSLEY. *El concepto de soberanía*. Barcelona: Editorial Labor, 1972. p. 29.

<sup>2</sup> Nesse contexto, cumpre destacar a crítica de Jens Bartelson à seguinte questão: o que é soberania? Para Bartelson, é impossível definir soberania como um conceito único e imutável tendo em vista que, para ele, a relação entre o termo soberania, seu conceito e sua realidade é historicamente aberta, contingente e instável. Nesse sentido, deveríamos evitar a pergunta o que é soberania e, ao invés, nos questionar acerca de como ela tem sido mencionada e conhecida durante determinado período no tempo, e conectar a resposta a essa pergunta à seguinte questão: por que parece tão difícil falar sobre e conhecer o conceito de soberania hoje? Colocada dessa maneira, Bartelson alega que “*the question of sovereignty instead becomes a question of the unthought foundations of our political knowledge and how they relate to the concept of sovereignty, when stripped of all predetermined content and opened to definitional change over time*” (BARTELSON. *A genealogy of sovereignty*. Nova York: Cambridge University Press, 1996. p. 4).

<sup>3</sup> HINSLEY. *op. cit.*, p. 29.

interno - “*the entitlement of a state to rule over a bounded territory*”<sup>4</sup>, revelando que o sistema internacional é composto por unidades que são legalmente auto-governadas – e um aspecto externo - ausência de autoridade acima de outra autoridade estatal, conceito negativo que define soberania pelo que exclui ao invés de pelo que inclui<sup>5</sup>.

Jean Bodin, em seus *Six Livres de la République*, de 1577, foi talvez o primeiro a traçar uma teoria em torno do conceito da soberania<sup>6</sup>. No entanto, a aparição de tal conceito permaneceu por muito tempo ignorada por sociedades européias do século XVI em virtude das condições medievais terem perdurado por muito tempo – dentre elas, a crença quase universal de que a sociedade política havia sido instituída em conformidade com a vontade de Deus e o direito natural em um processo que colocou governantes e governados em lados opostos, cada qual com seus direitos e deveres<sup>7</sup>.

Com o Tratado de Westfália, de 1648, buscou-se uma maneira dos Estados independentes, todos soberanos em seu território, realizarem seus interesses sem destruir outro Estado ou o sistema internacional do qual faziam parte<sup>8</sup>. Este sistema internacional foi em um primeiro momento centrado na Europa e era baseado na idéia de que todos os Estados eram os atores por excelência. Todos os Estados eram juridicamente iguais e sua soberania era tida como absoluta. Presumia-se que o Estado manteria a ordem necessária internamente e utilizaria os recursos necessários para conduzir as relações com outros Estados.

Verifica-se, assim, que a partir do século XVII, a soberania passou a ser o conceito dominante no direito público dos Estados europeus<sup>9</sup>. Nesse contexto, surgiram quatro instituições para manter a ordem e estabilidade do sistema internacional: (i) a balança de poder; (ii) a codificação de regras de

---

<sup>4</sup> Krasner *apud* HURD. Legitimacy and authority in international politics. *International Organization*, v. 53, n. 2, 1999. p. 393.

<sup>5</sup> VINCENT. *No intervención y orden internacional* [I]. Chile/ Buenos Aires: Marymar, 1976. p. 44.

<sup>6</sup> HINSLEY. *op. cit.*, p. 114.

<sup>7</sup> *Idem.*

<sup>8</sup> LYONS, Gene; MASTANDUNO, Michael. Introduction: International Intervention, State Sovereignty, and the Future of International Society. In: LYONS; MASTANDUNO (eds). *Beyond Westphalia? State Sovereignty and International Intervention*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1995. p. 6.

<sup>9</sup> HINSLEY. *op. cit.*, p. 112.

comportamento através do direito internacional; (iii) a promoção de conferências para dirimir conflitos; e (iv) o crescimento de práticas diplomáticas<sup>10</sup>.

Com a emergência dessas instituições, uma “sociedade internacional”, na qual seus membros são soberanos, mas aceitam a existência de regras, normas e obrigações comuns<sup>11</sup>, foi sendo aos poucos construída. Nas próprias palavras de Bull, “existe uma ‘sociedade de Estados’ (ou ‘sociedade internacional’) quando um grupo de Estados, conscientes de certos valores e interesses comuns, forma uma sociedade, no sentido de se considerarem ligados, no seu relacionamento, por um conjunto comum de regras, e participam de instituições comuns”<sup>12</sup>. Nesse sentido, os Estados soberanos, apesar de continuarem tendo autonomia interna, aceitam a existência de normas em comuns para manter a ordem no sistema internacional.

O primeiro tratado multilateral assinado entre os Estados europeus foi o Tratado de Viena, em 1815. Além de estabelecer o princípio da navegação livres nos rios internacionais, determinava as fronteiras de quase todos os Estados da Europa e era considerado um instrumento único do qual não se poderia infringir uma parte sem invalidar o resto. O Concerto Europeu<sup>13</sup>, por sua vez, estabeleceu a primeira grande expressão do direito internacional ao dispor que todos os Estados que fossem reconhecidos pela Europa e pelos Estados Unidos estariam vinculados ao corpo normativo internacional existente<sup>14</sup>.

Dessa forma, constata-se que o conceito de soberania, desde os primeiros anos do século XIX – com a queda de Napoleão e com o Congresso de Viena – passou a ser o princípio fundamental que norteava a política exterior e conduta internacional dos Estados europeus<sup>15</sup>. Nesse momento, passou-se a ser sustentado que os princípios da soberania e da independência não eram absolutos. De fato, o

---

<sup>10</sup> WATSON, Adam. European international society and its expansion. In: BULL; WATSON (eds.). *The expansion of international society*. Nova York: Clarendon, 1984. p. 23-25.

<sup>11</sup> BULL, Hedley. *A sociedade anárquica* [I]. Brasília: Ed. UnB, 2002.

<sup>12</sup> *Ibid.*, p. 19.

<sup>13</sup> O concerto europeu (1815-1914) foi um longo período de paz construído tendo por base a balança de poder. A ordem do concerto europeu era centrada no funcionamento da balança de poder entre as grandes potências da época, e se apresentava como o resultado de uma intensa atividade diplomática, cuja finalidade era impedir o surgimento de pretensões hegemônicas através da constituição de um sistema de alianças. JÚNIOR, Alberto do Amaral; SANCHEZ, Michelle (orgs.). *União Européia*. São Paulo: Aduaneiras, 2002.

<sup>14</sup> HINSLEY. *op. cit.*, p. 176.

<sup>15</sup> *Ibid.*, p. 174.

reconhecimento de ambos os princípios pelos governos europeus implicava também no reconhecimento de que os mesmos impunham limites à liberdade de ação estatal<sup>16</sup>.

Contudo, foi a partir do século XX, mais especificamente com a criação da Liga das Nações<sup>17</sup>, que ocorreram três modificações em relação ao conceito de soberania no âmbito internacional: (i) os princípios da soberania e independência passaram a ser restringidos legalmente e por meios institucionais<sup>18</sup>; (ii) o reconhecimento de tais princípios, que antes eram exclusivos aos Estados europeus, aos Estados da Ásia, África e América Latina; e (iii) o reconhecimento dos indivíduos como sujeitos internacionais, transformando, por conseguinte, o conceito tradicional de soberania<sup>19</sup>. Nesse sentido, os Estados – agora com sua soberania limitada por normas internacionais, não poderiam mais fazer o que quisessem com seus cidadãos, tendo em vista que os indivíduos passaram a ser reconhecidos, ainda que timidamente, como sujeitos internacionais e, conseqüentemente, passaram a ter seus direitos<sup>20</sup> assegurados internacionalmente.

O princípio da não-intervenção, por sua vez, apareceu pela primeira vez nos escritos dos jusnaturalistas Christian Wolff e Emmerich de Vattel. Tais autores foram os primeiros a defender o direito igual de todos os Estados à soberania e seu dever de não-intervenção, embora em suas obras não façam uma menção explícita ao termo intervenção no sentido técnico que veio a receber no século XX<sup>21</sup>. Eles valorizam a soberania do Estado e seu direito de conduzir a política interna sem qualquer ingerência externa. Ambos os autores abriram o

<sup>16</sup> *Ibid.*, p. 176.

<sup>17</sup> A Liga das Nações foi criada pelo Tratado de Versalhes de 28 de junho de 1919 – seus primeiros 26 artigos dizem respeito à Liga das Nações.

<sup>18</sup> HINSLEY. *op. cit.*, p. 177.

<sup>19</sup> VINCENT. *op. cit.*[I], p. 288.

<sup>20</sup> Art. 23, Tratado de Versalhes - Subject to and in accordance with the provisions of international conventions existing or hereafter to be agreed upon, the Members of the League: (a) will endeavor to secure and maintain fair and humane conditions of labor for men, women, and children, both in their own countries and in all countries to which their commercial and industrial relations extend, and for that purpose will establish and maintain the necessary international organizations; (b) undertake to secure just treatment of the native inhabitants of territories under their control; (c) will entrust the League with the general supervision over the execution of agreements with regard to the traffic in women and children, and the traffic in opium and other dangerous drugs (...). Art. 25 - The Members of the League agree to encourage and promote the establishment and co-operation of duly authorized voluntary national Red Cross organizations having as purposes the improvement of health, the prevention of disease, and the mitigation of suffering throughout the world.

<sup>21</sup> VINCENT. *op. cit.*[I], p. 33.

caminho para os positivistas do século XIX formalizarem legalmente os direitos fundamentais do Estado – soberania, independência e igualdade<sup>22</sup>.

Wolff (1679-1754), baseado no direito natural, sustenta um princípio absoluto de não-intervenção. Nenhuma nação tem, por natureza, o direito de interferir em assuntos domésticos de outro Estado, pois a soberania é absoluta<sup>23</sup>. Para Wolff, os direitos naturais dos Estados são: igualdade, soberania, liberdade e independência. No entanto, Wolff sustenta que no Estado supremo (*civitas maxima*: uma grande sociedade que haveria surgido de um acordo entre as nações, do qual poderia se derivar o direito voluntário das mesmas), todos os Estados têm o direito de exercer coerção sobre cada Estado caso algum deles não cumpra suas obrigações ou se mostre falho<sup>24</sup>. A invocação da fictícia *civitas maxima* como responsável por conduzir ao direito positivo é o que torna ambíguo o princípio da não-intervenção sustentado por Wolff, uma vez que acaba por permitir a ingerência coletiva<sup>25</sup>.

O princípio da não-intervenção, assim, identifica o direito à soberania estatal como norma da sociedade internacional e afirma o respeito a tal princípio na abstenção de intervenção. Conforme salienta John Vincent, o princípio da não-intervenção tem por objeto a proteção do princípio da soberania<sup>26</sup>. Trata-se, assim, de um mecanismo doutrinário que aponta os limites exteriores da influência que um Estado pode exercer em relação a outro Estado.

A idéia de limite é essencial para que se possa compreender a soberania como um direito. A soberania é limitada porque os deveres que compõem tal direito – sem dever não há direito – constroem as ações de todos os Estados da sociedade internacional<sup>27</sup>. O motivo mais profundo de por que o princípio da não-intervenção protege o princípio da soberania é, segundo Vincent, que a não-intervenção impõe deveres que também constroem a soberania dos Estados que

---

<sup>22</sup> *Idem.*

<sup>23</sup> *Idem.*

<sup>24</sup> *Ibid.*, p. 24.

<sup>25</sup> *Ibid.*, p. 33.

<sup>26</sup> *Ibid.*, p. 19.

<sup>27</sup> SHUE. Limiting Sovereignty. In: WELSH. (ed.). *Humanitarian Intervention and International Relations*. Oxford: Oxford University Press, 2006. p. 15.

detêm o dever<sup>28</sup>. Protege-se, assim, a soberania de um Estado ao constranger a soberania dos outros Estados e vice-versa.

Nesse contexto, pode-se afirmar que o reconhecimento por cada Estado soberano da soberania do outro na sociedade internacional é essencial para sua coexistência. O direito de um Estado à soberania pressupõe, assim, que os outros Estados têm o dever de respeitar tal direito, implicando, por conseguinte, em abster-se de intervir nos assuntos domésticos de outro Estado.

Embora a regra seja a não-intervenção, o costume internacional considera possível a intervenção de um Estado em outro em alguns casos. Dentre as possibilidades, destaquem-se<sup>29</sup>: (i) quando a intervenção é realizada mediante convite do Estado que está sofrendo a interferência; (ii) quando tem por objeto a defesa de um Estado ameaçado; (iii) quando tem por finalidade os direitos de pessoas estrangeiras que estão sob a autoridade de um governo opressivo. A terceira justificativa, conforme se verá a seguir, é considerada a origem da noção de intervenção humanitária, tendo sido utilizada no século XIX pelos países europeus para intervirem em nome dos cristãos que estavam sendo oprimidos pelo Império Otomano<sup>30</sup>. No entanto, tal tipo de intervenção não era considerada na época uma prática legítima da sociedade internacional.

O princípio da não-intervenção da forma como é aplicado hoje (mais preocupado com o território e inviolabilidade da jurisdição doméstica do que com a inviolabilidade moral dos Estados) ganhou força no final do século XVIII e ao longo do século XIX. O enunciado mais claro do princípio da não-intervenção se encontra nos artigos 118 e 119 da Constituição Jacobina de 1793:

*“Art. 118 – Le peuple français est l’ami et l’allié naturel des peuples libres.  
Art. 119 – Il ne s’immisce pas dans le gouvernement des autres nations; il ne souffre pas que les autres nations s’immiscent dans le sien”.*

Apesar de não haver consenso em relação à definição de intervenção, o presente trabalho adota a definição de John Vincent: *“actividad emprendida por un Estado, por un grupo dentro de un Estado, por un grupo de Estados o por una*

---

<sup>28</sup> VINCENT. *op. cit.* [I], p. 19.

<sup>29</sup> BULL. Introduction. In: BULL (ed.). *Intervention in World Politics* [II]. Oxford: Clarendon Press, 1984, p. 2.

<sup>30</sup> *Ibid.*, p. 3.

*organización internacional, que interfiere coercitivamente en los asuntos internos de otro Estado*”<sup>31</sup>.

É importante ressaltar que ao falarmos em intervenção, temos que ter em mente dois aspectos: o princípio da não-intervenção propriamente dito e a proibição do uso da força nas relações internacionais. O princípio da não-intervenção apareceu formalmente pela primeira vez como norma do direito internacional na Convenção da Liga das Nações de 1919<sup>32</sup>. O artigo 10 estipula o dever dos Estados-membros de preservar a integridade territorial e independência política dos demais Estados. No entanto, dispõe que quando houver agressão ou ameaça de agressão caberá ao Conselho decidir quais são as medidas cabíveis. Já a proibição do uso da força apareceu pela primeira vez no Pacto de Paris de 1928<sup>33</sup>. O artigo 2º dispõe que os Estados só poderão resolver seus conflitos por meios pacíficos<sup>34</sup>.

Contudo, foi a Carta das Nações Unidas (ONU) que inovou no ordenamento jurídico internacional, pois: (i) consagra tanto o princípio da não-intervenção quanto a proibição do uso da força e estipula exceções aos mesmos; (ii) estatui a proteção dos direitos humanos como um dos objetivos da ONU. O artigo 2º protege a integridade territorial e a independência política do Estado, resguardando a soberania estatal, bem como proíbe expressamente a utilização do uso da força (§ 4) e assegura que a ONU não interferirá na jurisdição doméstica dos Estados (§ 7). Ressalte-se, por oportuno, que o único artigo da Carta que lida expressamente com intervenções é o artigo 2.7. No entanto, esse artigo não diz respeito à relação entre Estados, aplicando-se exclusivamente à ONU como órgão internacional. Nesse sentido, é destinado a regular a relação entre a ONU e seus Estados-membros.

---

<sup>31</sup> VINCENT. *op. cit.* [I], p. 17.

<sup>32</sup> Art. 10, da Convenção da Liga das Nações – “*The Members of the League undertake to respect and preserve as against external aggression the territorial integrity and existing political independence of all Members of the League. In case of any such aggression or in case of any threat or danger of such aggression the Council shall advise upon the means by which this obligation shall be fulfilled*” (grifou-se).

<sup>33</sup> O Pacto de Paris ou *Kellog-Briand Pact* foi um tratado multilateral que tinha por objetivo que os Estados renunciassem à guerra como instrumento da política nacional. Embora tenha fracassado em seu propósito, serviu de exemplo para desenvolvimentos posteriores no direito internacional.

<sup>34</sup> Art. 2º, Pacto de Paris – “*The high contracting parties agree that the settlement or solution of all disputes or conflicts of whatever nature or of whatever origin they may be, which may arise among them, shall never be sought except by pacific means*” (grifou-se).

Embora a Carta da ONU não mencione expressamente o princípio da não-intervenção como norteador da conduta entre os Estados, a Assembléia Geral da ONU, em várias ocasiões, foi contrária à intervenção de um Estado em outro Estado<sup>35</sup>. A Declaração sobre a inadmissibilidade da intervenção em assuntos domésticos dos Estados e a proteção de sua independência e soberania (*Declaration on the Inadmissibility of Intervention in the Domestic Affairs of States and the Protection of their Independence and Sovereignty*)<sup>36</sup> e a Declaração sobre os princípios do direito internacional relativos às relações amigáveis e cooperação entre Estados em consonância com a Carta das Nações Unidas (*Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Cooperation Among States in Accordance with the Charter of the United Nations*)<sup>37</sup>, afirmam o princípio da não-intervenção na relação entre Estados<sup>38</sup>. De fato, o princípio da não-intervenção é considerado “*pedra angular de las Naciones Unidas*”<sup>39</sup>. Inclusive, a presunção contra a intervenção militar, incluindo a intervenção humanitária, foi um dos motivos que levou os Estados a se tornarem membros da ONU<sup>40</sup>.

Ao analisar os debates e resoluções da Assembléia Geral da década de 70, percebe-se que o princípio da não-intervenção era considerado importante por todos os Estados-membros<sup>41</sup>. Contudo, se é verdade que a soberania exclui a autoridade de outros Estados, o mesmo não se aplica ao direito internacional. Como consequência, os Estados devem respeitar internamente o direito

<sup>35</sup> SEMB. The new practice of UN –authorized interventions: a slippery slope of forcible interventions? *Journal of Peace Research*, v. 37, n. 4, julho 2000. p. 471.

<sup>36</sup> Resolução 2131 (XX) da Assembléia Geral da ONU, 1965. Art. 1 – “*No State has the right to intervene, directly or indirectly, for any reason whatever, in the internal or external affairs of any other State. Consequently, armed intervention and all other forms of interference or attempted threats against the personality of the State or against its political, economic and cultural elements, are condemned*” (grifou-se).

<sup>37</sup> Resolução 2625 (XXV) da Assembléia Geral da ONU, 1970 – “*No State or group of States has the right to intervene, directly or indirectly, for any reason whatever, in the internal or external affairs of any other State. Consequently, armed intervention and all other forms of interference or attempted threats against the personality of the State or against its political, economic and cultural elements, are in violation of international law*” (grifou-se).

A única diferença textual entre ambos os artigos está em sua parte final: enquanto a Declaração de 1965 dispõe que a intervenção armada e qualquer tipo de interferência no Estado são condenáveis, a Declaração de 1970 estipula que tais práticas violam o direito internacional.

<sup>38</sup> SEMB. *op. cit.*, p. 471.

<sup>39</sup> VINCENT. *op. cit.* [I], p. 242.

<sup>40</sup> ROBERTS. Humanitarian war: military intervention and human rights [I]. *International Affairs*, v. 69, n. 3, julho 1993. p. 434.

<sup>41</sup> VINCENT. *op. cit.* [I], p. 234.

internacional, o que significa dizer que as normas internacionais terão validade no ordenamento jurídico dos Estados.

De fato, desde 1990 a soberania não é mais *sacrosanct*<sup>42</sup>. Isto porque o Conselho de Segurança (CS) vem entendendo que, em alguns casos, o princípio da não-intervenção comporta exceção a partir do momento que há graves violações de direitos humanos ocorrendo em determinado Estado. Na realidade, a ligação entre direitos humanos e ameaça à paz e segurança internacionais tem sido a base para o Conselho de Segurança autorizar as intervenções humanitárias no pós-Guerra Fria, conforme se verá mais adiante.

Pelo exposto, constata-se que a proteção da soberania tem sido, desde o século XVII, a principal preocupação do direito internacional. No entanto, a partir do século XX a soberania passa a ter limites legalmente expressos, tendo em vista que os Estados devem respeitar os direitos individuais estabelecidos pelo direito internacional. O princípio da não-intervenção – que tem por fundamento proteger a soberania, por sua vez, é consagrado pelo direito internacional no século XX, bem como as exceções ao mesmo. Nesse sentido, resta claro que a soberania não é absoluta, podendo ser temporariamente violada quando houver graves violações de direitos humanos. No entanto, antes de analisarmos os dispositivos da Carta da ONU que têm fundamentado as intervenções humanitárias, convém ressaltar o processo de internacionalização dos direitos humanos, pois é a partir de então que os direitos humanos passam a ter um papel central no direito internacional.

## 2.2

### O processo de internacionalização dos direitos humanos

O desenvolvimento dos direitos humanos foi um processo histórico e gradativo, tendo sua consagração sido fruto de mudanças ocorridas ao longo do tempo em relação à estrutura da sociedade, bem como de diversas lutas e revoluções. Alguns autores vêem nas primeiras instituições democráticas em Atenas - o princípio da primazia da lei (isto é, do *nomos*: regra que emana da

---

<sup>42</sup> WEISS. Researching humanitarian intervention: some lessons [I]. *Journal of Peace Research*, v. 38, n. 4, julho 2001. p. 421.

prudência e da razão, e não da simples vontade do povo ou dos governantes) e da participação ativa do cidadão nas funções do governo – o primórdio dos direitos políticos. Ainda na Idade Antiga, a república romana, por sua vez, instituiu um complexo sistema de controles recíprocos entre os órgãos políticos e um complexo mecanismo que visava a proteção dos direitos individuais.

Convém salientar que na passagem do século XI ao século XII (isto é, passagem da Baixa Idade Média para a Alta Idade Média) voltava a tomar força a idéia de limitação do poder dos governantes, pressuposto do reconhecimento, séculos depois, da consagração de direitos comuns a todos os indivíduos – do clero, nobreza e povo<sup>43</sup>. A partir do século XI, há um movimento de reconstrução da unidade política perdida com o feudalismo. O imperador e o papa disputavam a hegemonia suprema em relação a todo o território europeu, enquanto que os reis – até então considerados nobres – reivindicavam os direitos pertencentes à nobreza e ao clero. Nesse sentido, a elaboração da Carta Magna, em 1215, foi uma resposta a essa tentativa de reconcentração do poder (limitou a atuação do Estado)<sup>44</sup>. Enquanto alguns autores tratam esse momento como o embrionário dos direitos humanos, outros afirmam sua natureza como meramente contratual, acordado entre determinados atores sociais e referentes exclusivamente aos limites do poder real em tributar.

É importante ressaltar que, durante a Idade Média, a noção de direito subjetivo estava ligada ao conceito de privilégio, uma vez que, até a Revolução Francesa, a sociedade européia se organizava em “ordens” ou “estamentos”<sup>45</sup>. Dessa forma, a Reforma Protestante é vista como a passagem das prerrogativas estamentais para os direitos do homem, uma vez que a ruptura da unidade religiosa fez surgir um dos primeiros direitos individuais: o da liberdade de opção religiosa. Dentre as conseqüências da Reforma, destaquem-se: a laicização do direito natural a partir de Hugo Grotius e o apelo à razão como fundamento do Direito.

---

<sup>43</sup> COMPARATO. *A afirmação histórica dos direitos humanos*. 2. ed. revista e ampliada. São Paulo: Saraiva, 2001. p. 43.

<sup>44</sup> *Idem*.

<sup>45</sup> TRINDADE, João Damião de Lima. Anotações sobre a história social dos direitos humanos. Dhnet. CD-Rom Enciclopédia Digital de Direitos Humanos II.

Como resultado da difusão do direito natural e no contexto das Revoluções Burguesas, são impostos limites ao poder real por meio da linguagem dos direitos. É nesse contexto em que se formulam as primeiras declarações de Direitos. Na Inglaterra, são elaborados o *Habeas Corpus Act*, em 1679, e o *Bill of Rights*, em 1689. Já nos Estados Unidos, formula-se a Declaração de Virgínia, em 1776, e na França, a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, em 1789. Estas declarações foram inspiradas no direito natural, refletindo, por conseguinte, a idéia de que os homens são dotados de direitos inatos, cabendo ao poder estatal declará-los<sup>46</sup>.

É importante salientar que tais declarações consagraram os direitos humanos de primeira geração (direitos civis e políticos), ao passo que os direitos humanos de segunda geração (direitos econômicos e sociais) só tiveram sua plena afirmação com a elaboração da Constituição mexicana, em 1917, e da Constituição de Weimar em 1919 (embora a Constituição francesa de 1791 já estipulasse deveres sociais do Estado, não dispunha sobre os direitos correlatos dos cidadãos). Já os direitos de terceira geração (direitos solidários) só foram consagrados após a Segunda Guerra Mundial, com base na idéia de que existem direitos fundamentados na coletividade<sup>47</sup>.

Sendo assim, os direitos humanos foram consagrados nos contextos nacionais como forma de impor limites ao poder real. Já no âmbito internacional, embora o direito humanitário e a Organização Internacional do Trabalho já indicassem a necessidade de uma proteção de direitos que se sobrepusesse aos ordenamentos internos, as atrocidades cometidas durante as Guerras Mundiais, em especial na Segunda, tornaram evidente a necessidade de se estabelecer marcos inderrogáveis de direitos a serem obedecidos por todos os Estados no período pós-Guerra.

---

<sup>46</sup> LUÑO, Antonio Enrique Pérez. *Derechos humanos, estado de derecho y constitución*. 7. ed. Madri: Tecnos, 2001. p. 55.

<sup>47</sup> A idéia de gerações é criticada por diversos atores, tendo em vista que coloca em cheque a idéia contemporânea de indivisibilidade e interdependência dos direitos. Conforme ressalta Cançado Trindade, “distintamente do que a infeliz invocação da imagem analógica da ‘sucessão geracional’ pareceria supor, os direitos humanos não se ‘sucodem’ ou ‘substituem’ uns aos outros, mas antes se expandem, se acumulam e fortalecem, interagindo os direitos individuais e sociais” (CANÇADO TRINDADE. *Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos* [I]. 2. ed. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2003. v. I. p. 43).

Nesse sentido, o movimento de internacionalização dos direitos humanos é bastante recente na história, tendo surgido após a Segunda Guerra Mundial, com o intuito de reconstruir os direitos humanos e trazer a dignidade da pessoa humana para o centro das relações entre Estados<sup>48</sup>. Dessa forma, foi criada a Organização das Nações Unidas, em 1945, com os principais objetivos: (i) manutenção da paz e da segurança internacionais; (ii) promoção dos direitos humanos no âmbito internacional; (iii) cooperação internacional nas esferas social e econômica. A Carta das Nações Unidas consolidou o Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH)<sup>49</sup> e fez surgir uma nova ordem internacional que, por consenso dos Estados, colocou a proteção dos direitos humanos em seu centro.

Como a Carta das Nações Unidas não define o que seja “direitos humanos e liberdades fundamentais”<sup>50</sup>, foi necessária a adoção, em 1948, da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH). A DUDH<sup>51</sup> é um marco na proteção dos direitos humanos no âmbito internacional, uma vez que consagrou sua universalidade<sup>52</sup>. No entanto, as normas da DUDH não são aceitas por todos os Estados, uma vez que houve um número limitado de países que participaram da elaboração de seu projeto<sup>53</sup>, bem como pelo fato de não ter havido um consenso desde o início em relação às normas que deveriam ser positivadas<sup>54</sup>. Apesar disso,

<sup>48</sup> BOBBIO. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 1992. p. 34.

<sup>49</sup> Embora a Direito Internacional dos Direitos Humanos englobe os sistemas regionais (europeu, interamericano e africano) de proteção dos direitos humanos, o presente trabalho se aterá ao sistema ONU, uma vez que o objeto do estudo em tela – intervenção humanitária – remete aos direitos humanos previstos em tratados elaborados pela ONU.

<sup>50</sup> Art. 1.3, Carta da ONU – “Conseguir uma cooperação internacional para resolver os problemas internacionais de caráter econômico, social, cultural ou humanitário, e para promover e estimular o respeito aos **direitos humanos e às liberdades fundamentais** para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião” (grifou-se).

<sup>51</sup> A Declaração Universal dos Direitos Humanos foi adotada em 10.12.1948, através da Resolução n. 217 A (III), da Assembléia Geral das Nações Unidas.

<sup>52</sup> Dentre os 58 membros das Nações Unidas na época, 48 votaram a favor, nenhum contra e oito se abstiveram.

<sup>53</sup> Apenas os representantes dos seguintes Estados participaram do Grupo de Trabalho da Comissão de Direitos Humanos da ONU, que era encarregado de redigir o projeto da DUDH: Bielorrússia, Estados Unidos, Filipinas, ex-União das Repúblicas Soviéticas Socialistas, França e Panamá (CANÇADO TRINDADE. *Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos* [II]. Volume III. 2. ed. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2003. p. 307, nota de rodapé n. 15).

<sup>54</sup> De fato, o debate entre universalismo e relativismo cultural dos direitos humanos sempre esteve presente nos foros internacionais. Como exemplo, destaque-se a II Conferência Mundial de Direitos Humanos de 1993, realizada em Viena. Nesta Conferência, acirrou-se o debate entre as delegações governamentais, destacando-se aquele travado entre representantes da China e a de Portugal. Por um lado, a delegação da China sustentou ser o conceito de direitos humanos histórico e cultural, produto do desenvolvimento de cada país. Por outro lado, a delegação portuguesa alegou ser a universalidade compatível com a diversidade cultural, religiosa e

a universalidade dos direitos humanos foi reafirmada na II Conferência de Direitos Humanos de 1993, realizada em Viena<sup>55</sup>.

Após a adoção da DUDH, foram criados também no âmbito da ONU os Pactos Internacionais dos Direitos Civis e Políticos (PIDCP)<sup>56</sup> e o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC)<sup>57</sup>, ambos em 1966. A criação de dois Pactos teve por motivo o contexto ideológico da Guerra Fria. Enquanto que os EUA davam ênfase aos direitos civis e políticos, a União Soviética sustentava a preponderância dos direitos sociais<sup>58</sup>.

Além desses tratados, o sistema ONU de proteção dos direitos humanos prevê outras convenções referentes a violações específicas de direitos, tais como a tortura (Convenção contra a Tortura e outros tratamentos desumanos, cruéis ou degradantes<sup>59</sup>), a discriminação racial (Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação Racial<sup>60</sup>), a discriminação contra as mulheres (Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação contra a Mulher<sup>61</sup>) e os direitos da criança (Convenção sobre os Direitos da Criança<sup>62</sup>).

É importante ressaltar que apesar da existência de vários tratados de proteção dos direitos humanos, o sistema ONU carece de mecanismos coercitivos. Os mecanismos de monitoramento das convenções, bem como o recém criado

---

ideológica, e que o argumento da diversidade não pode ser utilizado para limitar os direitos humanos. CANÇADO TRINDADE. *op. cit.*[I], p. 278 – 280.

<sup>55</sup> Art. 5, Declaração e Programa de Ação de Viena - Todos os direitos humanos são **universais**, indivisíveis interdependentes e inter-relacionados. A comunidade internacional deve tratar os direitos humanos de forma global, justa e equitativa, em pé de igualdade e com a mesma ênfase. Embora **particularidades nacionais** e regionais devam ser levadas em consideração, assim como diversos contextos históricos, culturais e religiosos, é dever dos Estados promover e proteger todos os direitos humanos e liberdades fundamentais, sejam quais forem seus sistemas políticos, econômicos e culturais (grifou-se).

<sup>56</sup> Embora tenha sido adotado em 16 de dezembro de 1966 pela Assembléia Geral da ONU - Resolução 2200A (XXI), o PIDCP só entrou em vigor em 23 de março de 1976.

<sup>57</sup> Embora tenha sido adotado em 16 de dezembro de 1966 pela Assembléia Geral da ONU - Resolução 2200A (XXI), o PIDESC só entrou em vigor em 3 de janeiro de 1976.

<sup>58</sup> DONNELLY. *International Human Rights*. Colorado: Westview Press, 1998, p. 32.

<sup>59</sup> Adotada pela Assembléia Geral (Resolução 39/46) em 10 de dezembro de 1984, tendo entrado em vigor em 26 de junho de 1987.

<sup>60</sup> Adotada pela Assembléia Geral (Resolução 2106(xx)) em 21 de dezembro de 1965, tendo entrado em vigor em 4 de janeiro de 1969.

<sup>61</sup> Adotada pela Assembléia Geral (Resolução 34/180) em 18 de dezembro de 1979, tendo entrado em vigor em 3 de setembro de 1981.

<sup>62</sup> Adotada pela Assembléia Geral (Resolução 44/25) em 20 de novembro de 1989, tendo entrado em vigor em 2 de setembro de 1990.

Conselho de Direitos Humanos<sup>63</sup> pela Assembléia Geral da ONU, não têm poder coercitivo em relação aos Estados. Dessa forma, aplica-se ao Estado que violou os direitos humanos o *power of embarrassment*<sup>64</sup>.

Nesse sentido, a criação do Tribunal Penal Internacional (TPI) em 1998 representou um passo fundamental no combate à impunidade das violações de direitos humanos. Hoje, os indivíduos podem ser punidos no âmbito internacional por quatro crimes: contra a humanidade, de guerra, de agressão e genocídio. De fato, o anseio pela criação de um tribunal penal internacional permanente é nítido no período pós-Segunda Guerra Mundial, conforme revela a Convenção para a Prevenção e a Repressão do Crime de Genocídio de 1948<sup>65</sup>. Contudo, até a criação do TPI, os tribunais internacionais criados no pós Guerra eram *ad hoc*<sup>66</sup>, ou seja, limitados no tempo e no espaço<sup>67</sup>.

Nesse contexto, é importante ressaltar o Tribunal de Nuremberg, tendo em vista que consagrou pela primeira vez o entendimento de que os indivíduos eram passíveis de punição por violação ao Direito Internacional<sup>68</sup>. O Tribunal de Nuremberg foi criado pelos aliados para julgar os alemães pelas atrocidades

---

<sup>63</sup> A criação do Conselho de Direitos Humanos da ONU (Conselho) teve por principal objetivo a efetiva promoção e proteção dos direitos humanos, bem como o fortalecimento dos mecanismos de proteção dos direitos humanos da ONU, uma vez que a antiga Comissão de Direitos Humanos, criada em 1946 pelo Conselho Econômico e Social, não confrontava diretamente os violadores dos direitos humanos, tendo, inclusive, tido como membros países que notoriamente violam os direitos humanos, como o Sudão, a Arábia Saudita e o Zimbábue. Kofi Annan propôs a criação do Conselho de Direitos Humanos em março de 2005, em seu relatório *In Larger Freedom*, de 21 de março de 2005. Contudo, a idéia de criação do Conselho só foi matéria de pauta na ONU pela primeira vez em outubro de 2005, na 60ª sessão da Assembléia Geral da ONU. A partir de então, rascunhos de propostas foram sendo elaborados. Em 15 de março de 2006 foi finalmente aprovada pela Assembléia Geral da ONU a Resolução 60/251, que estatui o Conselho como órgão que substituirá a Comissão de Direitos Humanos. A referida resolução foi aprovada por 170 votos a favor e 4 contras (EUA, Israel, Ilhas Marshall e Palau). A primeira reunião do Conselho ocorreu em 19 de junho de 2006.

<sup>64</sup> *Power of embarrassment* é o constrangimento político e moral no campo da opinião pública internacional do Estado que viole os direitos humanos.

<sup>65</sup> O artigo 6º da Convenção para a Prevenção e a Repressão do Crime de Genocídio de 1948 propõe o estabelecimento de uma “Corte Penal Internacional competente em relação às Partes Contratantes que lhe tiverem reconhecido jurisdição”.

<sup>66</sup> A expressão latina *ad hoc* significa, literalmente, “para isto”. Sendo assim, dizer que os tribunais são *ad hoc* significa que foram criados especificamente para julgar determinado caso, sendo, portanto, limitados no tempo e no espaço.

<sup>67</sup> São eles: Tribunal Internacional para a ex-Iugoslávia - Resolução 808 (1993) do Conselho de Segurança - e Tribunal Internacional para Ruanda – Resolução 955 (1994) do Conselho de Segurança. Conforme o próprio nome dos tribunais indica, ambos foram criados para julgar crimes que foram cometidos em dois contextos específicos: ex-Iugoslávia e Ruanda.

<sup>68</sup> PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e justiça internacional*. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 37.

cometidas durante a Segunda Guerra Mundial, mais especificamente pela prática de três crimes: crime contra a paz, crime de guerra e crime contra a humanidade<sup>69</sup>.

Nesse momento, cumpre destacar o Direito Internacional Humanitário (DIH). A doutrina clássica costuma dividir a proteção da pessoa humana em três vertentes<sup>70</sup>: o DIH como referente às vítimas dos conflitos armados; o Direito Internacional dos Refugiados (DIR), aplicável aos que devem deixar o seu país de origem; e o Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH), utilizado em tempos de paz. Progressivamente, vem ganhado espaço uma concepção doutrinária que admite a interação normativa, mantida certa diferença nos mecanismos de implementação e controle, uma vez que apesar das particularidades tais vertentes possuem um elemento em comum: a proteção da pessoa humana<sup>71</sup>.

O marco do DIH é a Convenção de Genebra de 1864 para melhoramento da condição de feridos no campo. Esse esforço normativo é fruto da barbárie vivenciada nos campos de guerra existentes na Europa durante o século XIX. Em 1859, o genebrino Henry Dunant presenciou as atrocidades da batalha de Solferino, norte da Itália, entre franceses e austríacos. Em decorrência, publicou, em 1862, o livro “Recordações de Solferino”, no qual propõe a criação de entidades de socorro privadas em cada país e a elaboração de um acordo internacional que facilitasse o trabalho das mesmas<sup>72</sup>. Em 1863, em companhia de outros genebrinos, Dunant fundou o Comitê Internacional de Ajuda aos Feridos, o qual veio a ser chamado mais tarde de Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV). Em 1864, foi celebrada uma conferência a convite do governo suíço que aprovou o Convênio para a proteção dos feridos no campo, que, em seus 10 artigos, estabeleceu o marco normativo moderno do DIH<sup>73</sup>.

Contudo, tal passo não foi suficiente para impedir as atrocidades das duas Grandes Guerras Mundiais. Era necessário um compromisso mais efetivo por parte dos Estados para o estabelecimento de uma ordem mundial pós-1945. Por

---

<sup>69</sup> O Acordo de Londres, firmado pelos aliados em 8 de agosto de 1945, estipulou a composição e procedimentos básicos do Tribunal de Nuremberg.

<sup>70</sup> CANÇADO TRINDADE. *op. cit.*[I], p. 340.

<sup>71</sup> *Ibid.*, p. 341.

<sup>72</sup> Comitê Internacional da Cruz Vermelha. Disponível em: [http://www.icrc.org/Web/Eng/siteeng0.nsf/htmlall/section\\_founding?OpenDocument](http://www.icrc.org/Web/Eng/siteeng0.nsf/htmlall/section_founding?OpenDocument). Acesso em: 20 jan. 2007.

<sup>73</sup> *Idem*.

iniciativa do CICV, a Suíça convocou uma conferência em Genebra no ano de 1949, da qual resultaram os quatro principais tratados do DIH: (i) Convenção de Genebra I - protege os feridos e doentes das Forças Armadas em campanha; (ii) Convenção de Genebra II - protege os feridos, doentes e náufragos das Forças Armadas no mar; (iii) Convenção de Genebra III - protege os prisioneiros de guerra; e (iv) Convenção de Genebra IV - inaugura a preocupação com a população civil<sup>74</sup>.

A preocupação com as guerras de libertação nacional e a necessidade de regulamentação dos conflitos armados não-internacionais levaram à realização uma conferência internacional em 1977, realizada também em Genebra, para a elaboração de dois protocolos adicionais às Convenções de Genebra: (i) Protocolo Adicional I – em nome do princípio da autodeterminação dos povos, o Protocolo Adicional I amplia a definição de conflito armado internacional por incorporar aqueles nos quais se luta contra regimes de dominação colonial ou contra regimes racistas, tendo sido ratificado por 161 países; e (ii) Protocolo Adicional II – disciplina a previsão do artigo 3º comum e sua aplicabilidade a conflitos armados internos.

O DIR, por sua vez, encontra respaldo na DUDH, que estabelece que “toda pessoa vítima de perseguição tem o direito de procurar e de gozar asilo em outros países”<sup>75</sup>. Seu principal instrumento jurídico é a Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951, acrescida do Protocolo de 1967.

Pelo exposto, constata-se que a proteção e promoção dos direitos humanos, seja em tempos de paz ou de guerra, devem nortear a conduta dos Estados, pois, além de ser um dos objetivos da ONU, os Estados se comprometem a assegurar os direitos humanos ao ratificar tais tratados internacionais de proteção dos direitos humanos. No entanto, tendo em vista a falta de mecanismos coercitivos para punir os Estados que violem os direitos humanos, o que fazer quando o Estado é incapaz ou omissivo na proteção de seus cidadãos, ou quando ele é o próprio violador? Os direitos humanos constituem uma matéria

---

<sup>74</sup> Comitê Internacional da Cruz Vermelha.. Disponível em: [http://www.icrc.org/Web/Eng/siteeng0.nsf/htmlall/section\\_ihl\\_treaties\\_and\\_customary\\_law?OpenDocument](http://www.icrc.org/Web/Eng/siteeng0.nsf/htmlall/section_ihl_treaties_and_customary_law?OpenDocument). Acesso em: 20 jan. 2007.

<sup>75</sup> Art. 14 da DUDH.

exclusivamente doméstica? A soberania estatal pode sofrer limitação quando há violações em grande escala dos direitos humanos?

Essas questões estão no cerne do debate sobre intervenção humanitária e, portanto, a relação entre soberania e direitos humanos será tratada mais adiante. Isto porque, apesar da proteção dos direitos humanos ser o principal objetivo das intervenções humanitárias no pós-Guerra Fria, faz-se necessário ressaltar antes sua origem, ou melhor, a teoria da guerra justa, pelos motivos que serão expostos a seguir.

## 2.3

### Os princípios da Guerra justa e a questão da intervenção humanitária

Muitos autores, ao discorrerem sobre a origem da intervenção humanitária, não fazem alusão à teoria da guerra justa, por considerarem que esta, por não abordar o tema intervenção propriamente dito, não teria relevância para o estudo da intervenção humanitária. Contudo, a análise da teoria da guerra justa tem um papel central no estudo sobre intervenção humanitária, pois, além de conter critérios que se aplicam à intervenção humanitária (autoridade legítima, causa justa e último recurso), tinha por objetivo ajudar as pessoas que estavam sujeitas a um governo opressor<sup>76</sup>.

Guerra justa é o nome dado a uma vasta literatura sobre a moralidade da guerra que oferece critérios para determinar se uma guerra é justa (*jus ad bellum*) e se é lutada por meios justos (*jus in bello*)<sup>77</sup>. Dessa forma, tal tradição debate nossas obrigações morais em relação à violência e ao uso da força. Seu argumento central não está na rejeição da guerra em si, mas em ligar o recurso da guerra e sua conduta a constrangimentos e condições morais<sup>78</sup>.

A origem clássica da intervenção humanitária remonta à teoria da guerra justa da Idade Média, tendo ganhado maior compreensão e publicidade

<sup>76</sup> FIXDAL, M.; SMITH, D. Humanitarian Intervention and Just War. *Mershon International Studies Review*, v. 42, n. 2, nov. 1998. p. 286.

<sup>77</sup> *Ibid.*, p. 275.

<sup>78</sup> *Ibid.*, p. 286.

posteriormente, com o trabalho de Hugo Grotius (1583-1645)<sup>79</sup>. Em geral, remonta-se a Santo Agostinho no século X ao se falar em guerra justa. Para ele, o uso da força era legítimo para salvar as pessoas que são incapazes de se defenderem<sup>80</sup>. A guerra, para ser considerada justa, tem que ser uma reação a uma ação errada. O tema ganhou força no século XIII com São Tomás de Aquinas. Guerra justa, assim, era um tema teológico, e a questão que norteava suas obras era se um cristão poderia legitimamente recorrer ao uso da força para salvar seus “irmãos” de um governo opressor<sup>81</sup>.

Grotius, em sua obra *De jure belli ac pacis*, sistematizou pela primeira vez as práticas e autoridades da *jus belli*. O autor levantou importantes questões para o estudo da intervenção humanitária em duas seções de seu livro II: a medida de polícia quase judicial da guerra contra os imorais (seção XX: das penas), e a realização de uma guerra a favor de outros (seção XXV: das causas de empreender uma guerra em favor dos outros).

A justificativa de ir à guerra em favor dos mais fracos remonta aos escritos e práticas de muitas religiões e aos impérios que se denominavam civilizados<sup>82</sup>. Na Europa dos séculos XVI e XVII, guerras e intervenções sobre diferenças religiosas eram freqüentes e muitos autores a denominavam como justas, por si mesmo ou por ser conduzida em nome de Deus<sup>83</sup>.

Grotius escreve sua obra durante uma das guerras religiosas mais sangrentas da Europa e, apesar de ser protestante, ele evita qualquer afirmação que possa ofender os católicos<sup>84</sup>. Horrorizado com a “falta de constrangimento” que caracterizava as guerras entre religiões, e baseando-se nas idéias progressistas de Franciscus de Victoria e Alberico Gentili, Grotius sustentava que a guerra não poderia ser justamente conduzida contra quem errou na interpretação do cristianismo ou se recusasse a aceitá-lo<sup>85</sup>.

<sup>79</sup> CHESTERMAN, S. *Just War or Just Peace? Humanitarian Intervention and International Law*. Oxford: Oxford University Press, 2003. p. 9.

<sup>80</sup> REICHEBERG; SYSE. Humanitarian Intervention: a case of offensive force? *Security Dialogue*, v. 33, N. 3, 2002. p. 311.

<sup>81</sup> FIXDAL; SMITH. *op. cit.*, p. 286.

<sup>82</sup> CHESTERMAN. *op. cit.*, p. 10.

<sup>83</sup> *Idem.*

<sup>84</sup> *Ibid.*, p. 11.

<sup>85</sup> *Idem.*

Contudo, Grotius admitia um direito de realizar guerra para o propósito de punição<sup>86</sup>. No centro de seu argumento está a defesa do direito dos soberanos de demandar punição não apenas para as injúrias cometidas contra eles e seus sujeitos, mas para aqueles que excessivamente violam a lei da natureza ou das nações em relação a qualquer pessoa<sup>87</sup>.

Os positivistas do Direito Internacional rejeitaram o entendimento de guerra punitiva de Grotius. No entanto, seus trabalhos são exemplos de uma visão mais geral de que o direito natural concede a cada pessoa um poder executivo para assegurar não apenas seus direitos, como também os direitos de outros. Esse argumento também forneceu o fundamento do direito natural para a defesa de um direito de realizar a guerra em favor dos oprimidos<sup>88</sup>. Para Grotius, a idéia de que um Estado pode realizar guerra contra outro a favor dos oprimidos está na noção mais ampla de que os soberanos têm uma responsabilidade residual para com a humanidade<sup>89</sup>. Eles devem cuidar não apenas das pessoas sob sua autoridade, mas sim de toda a humanidade<sup>90</sup>.

De fato, o dever de ajudar o “irmão” da mesma religião foi assegurado por líderes europeus durante séculos. Santo Ambrósio (339-97), milhares de anos antes, já sustentava isso. Seu trabalho influenciou Gentili, que mesclou direitos canônico e natural para justificar o auxílio ao oprimido<sup>91</sup>. Já Grotius difere de Gentili quanto à justiça da guerra realizada a favor dos oprimidos de outro soberano em duas formas: (i) trata-se mais de um direito legal do que um dever moral; (ii) é limitado às circunstâncias em que um soberano violou os direitos hipotéticos de seus sujeitos (trata-se de direitos hipotéticos uma vez que Grotius duvida que os sujeitos irão fazer uma guerra contra seu soberano)<sup>92</sup>.

Wolff, por sua vez, ao falar no direito de ir à guerra, considera que uma guerra punitiva só é legal quando realizada contra um Estado que realizou danos

---

<sup>86</sup> *Ibid.*, p. 12.

<sup>87</sup> GROTIUS, H. *O direito da guerra e da paz*. Rio Grande do Sul: Unijuí, 2004, v. II. livro II, seção XX, art. 40.1.

<sup>88</sup> CHESTERMAN. *op. cit.*, p. 13.

<sup>89</sup> VINCENT. Grotius, Human Rights and Intervention [II]. In: BULL; KINGSBURY; ROBERTS (eds.). *Hugo Grotius and International Relations*. Nova York: Oxford University Press, 2002. p. 247.

<sup>90</sup> *Idem*.

<sup>91</sup> CHESTERMAN. *op. cit.*, p. 14.

<sup>92</sup> GROTIUS. *op. cit.*, Livro II, seção XXV, art. 8º, §§ 3 e 4, p. 990-991.

irreparáveis, e quando é a única forma de obter satisfação<sup>93</sup>. Nesse sentido, guerra punitiva não é legal caso seja praticada contra uma nação porque ela é fraca ou viola drasticamente a lei da natureza, ou ofende a Deus<sup>94</sup>. Wolff permite um direito limitado à intercessão em favor de sujeitos que foram tratados cruelmente por seus soberanos.

Vattel (1714-1767), similarmente à Wolff, adota a premissa básica da inviolabilidade da jurisdição doméstica:

*Enfin toutes ces choses n'intéressent que la Nation, aucun Puissance Étrangère n'est en droit de s'en mêler, ni ne doit y intervenir autrement que par ses bons offices, à moins qu'elle n'en soit requise, ou que des raisons particulières ne l'y appellent. Si quelqu'une s'ingère dans les affaires domestiques d'une autre, si elle entreprend de la contraindre dans ses délibérations, elle lui fait injure<sup>95</sup>.*

Vattel critica o argumento de Grotius acerca da possibilidade de um soberano realizar guerra para punir uma nação culpada de uma enorme violação da lei da natureza, uma vez que isso levaria à falsa idéia de que a capacidade de punir deriva do tamanho da transgressão<sup>96</sup>. Para Vattel, o direito de punir deriva simplesmente do direito do Estado garantir sua segurança, e é cauteloso com o perigo que há da concessão de uma autoridade quase-judicial aos Estados<sup>97</sup>.

No entanto, após estabelecer a premissa mais ampla de que um soberano não pode se colocar no lugar do outro para julgar<sup>98</sup>, Vattel ressalta que quando os sujeitos têm um direito legal de resistir contra seu soberano, qualquer poder soberano que for chamado poderá auxiliar os sujeitos oprimidos<sup>99</sup>. É importante salientar que este direito é distinto do direito hipotético reconhecido por Grotius,

<sup>93</sup> CHESTERMAN. *op. cit.*, p. 17.

<sup>94</sup> *Idem.*

<sup>95</sup> É importante ressaltar que Vattel sustenta a inviolabilidade da jurisdição doméstica para um tema muito específico: a alteração da Constituição do Estado e de suas leis. Para Vattel, as leis de um Estado só podem ser alteradas pela própria nação. VATTEL, E. *Le Droit des gens, ou Principes de la loi naturelle, appliqués à la conduite et aux affaires des nations et des souverains*. v. 1 [I]. 1916. Reprodução fotográfica dos livros I e II da primeira edição (1758), com uma introdução por Albert de Lapradelle. Livro I, § 37.

<sup>96</sup> CHESTERMAN. *op. cit.*, p. 18.

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

<sup>98</sup> VATTEL. *op. cit.* [I], Livro II, iv, § 55.

<sup>99</sup> VATTEL. *op. cit.* [I], Livro II, iv, § 56 - (...) "tout puissance étrangère est en droit de secourir un peuple opprimé, qui lui demande son assistance".

uma vez que o primeiro independe de reconhecimento por uma soberania estrangeira para que seja efetivo<sup>100</sup>.

Ressalte-se, por oportuno, que a origem do duplo significado de intervenção, como foi entendida no século XIX, pode estar na obra de Vattel<sup>101</sup>. O autor não utiliza o termo “intervenção” como é utilizado hoje (ingerência externa na jurisdição doméstica de um Estado), mas sim formas do verbo *intervenir* para querer dizer tanto interferir em uma disputa interna de outro Estado quanto a mediação realizada por um terceiro entre Estados beligerantes<sup>102</sup>.

As expressões *se mêler* e *s’ingérer* são utilizadas com mais frequência<sup>103</sup>. Mais importante é a distinção feita por Vattel entre dois tipos de situações (para saber quando pode haver intervenção): (i) ausência de confronto entre soberano e seus sujeitos; e (ii) sujeitos se revoltam contra seu soberano<sup>104</sup>. Na primeira hipótese, há uma proibição absoluta de intervir. Vattel não fala em intervenção propriamente dita, e sim em “interferir (*se mêler*) no governo de outro Estado”<sup>105</sup>. Diferentemente, qualquer Estado pode auxiliar ou dar ajuda às “*de braves gens, qui défendent leur liberté*”, cabendo ao Estado estrangeiro determinar qual das duas partes tem a justiça em seu lado”<sup>106</sup>.

O conceito de intervenção humanitária apareceu pela primeira vez na literatura do direito internacional em meados do século XIX, após as intervenções realizadas pelos Estados europeus no Império Otomano. De acordo com Martha Finnemore, uma diferença crucial entre as intervenções humanitárias dos séculos XIX e XX está nos beneficiários da intervenção<sup>107</sup>. Enquanto que no século XIX a intervenção conduzida por Estados europeus tinha por finalidade proteger os

<sup>100</sup> CHESTERMAN. *op. cit.*, p. 18.

<sup>101</sup> *Idem.*

<sup>102</sup> VATTEL. *Le Droit des gens, ou Principes de la loi naturelle, appliqués à la conduite et aux affaires des nations et des souverains*. v. 2 [II]. 1916. Reprodução fotográfica dos livros III e IV da primeira edição (1758). Livro III, iii, § 49.

<sup>103</sup> CHESTERMAN. *op. cit.*, p. 19.

<sup>104</sup> *Idem.*

<sup>105</sup> VATTEL. *op. cit.* [I], Livro II, iv, § 54: “*C’est une conséquence manifeste de la Liberté & de l’indépendance des Nations, que tout font en droit de fé gouverner comme elle le jugent à propôs, & qu’aucune n’a le moindre droit de fé mêler du Gouvernement d’une autre. De tous lés droits qui peuvent appartenir à une Nation, la Souveraineté est fans-doute le plus précieux(...)*”.

<sup>106</sup> VATTEL. *op. cit.* [I], Livro II, iv, § 56.

<sup>107</sup> FINNEMORE, M. *The purpose of intervention: changing beliefs about the use of force*. Nova York: Cornell University Press, 2003. p. 67.

cristãos do Império Otomano, as intervenções no século XX foram ampliadas para incluir as populações não-cristãs.

Nesse sentido, Chesterman destaca que a confusão que há em torno do termo intervenção pode ter por origem o significado independente que foi conferido ao seu antônimo: o princípio da não-intervenção<sup>108</sup>. De fato, o melhor termo seria não-interferência e limitado às situações onde não houvesse disputa entre soberano e seus sujeitos. Distinção similar é feita por Kant nos Ensaio da Paz Perpétua, no qual estabelece que nenhum Estado poderá interferir na constituição e governo de outro Estado<sup>109</sup>.

Pelo exposto, constata-se que a idéia de intervenção humanitária remonta às premissas da teoria da guerra justa da Idade Média e aos autores jusnaturalistas subsequentes, em especial Grotius, Wolff e Vattel. Enquanto a teoria da guerra justa tinha originariamente cunho meramente teológico, os autores citados sustentavam a possibilidade de um Estado realizar guerra contra outro em favor dos oprimidos. Nesse sentido, tanto a guerra justa quanto as idéias de tais autores são tidas como precursoras da intervenção humanitária por associarem a exceção ao princípio da não-intervenção com questões humanitárias, ou melhor, ajudar as pessoas de outros Estados, seja por motivos religiosos, seja por estarem sendo oprimidas por seu governo.

## 2.4

### **Intervenção humanitária e a Carta das Nações Unidas**

Intervenção humanitária é um dos temas mais controversos de Relações Internacionais e do Direito. Como o próximo capítulo se insere na problemática da falta de consenso sobre tal conceito, abordaremos no momento os três dispositivos da Carta da ONU que, de acordo com os autores que são contrários à prática da intervenção humanitária, proíbem a realização da mesma: os princípios da não-intervenção e da soberania e a proibição do uso da força.

---

<sup>108</sup> CHESTERMAN. *op. cit.*, p. 19.

<sup>109</sup> KANT. *Ensaio da Paz Perpétua*, cap. 8, p. 346 *apud Ibid.*, p. 20.

O artigo 2.4 da Carta das Nações Unidas<sup>110</sup> proíbe o uso da força nas relações entre Estados, salvo nos casos de legítima defesa individual ou coletiva. Ademais, a Carta das Nações Unidas estatui o princípio da não-intervenção (art. 2.7, Carta das Nações Unidas<sup>111</sup>) na relação entre a ONU e os Estados, vedando que a mesma intervenha em assuntos que dizem respeito exclusivamente à jurisdição de um Estado; porém, dispõe também que tal princípio não prejudicará a aplicação das medidas coercitivas pelo Conselho de Segurança, conforme estabelecido no Capítulo VII da própria Carta. Trata-se da única exceção legal à jurisdição exclusiva dos Estados. De fato, há apenas duas possibilidades para o uso da força nos termos da Carta das Nações Unidas: (i) legítima defesa individual ou coletiva (art. 51); (ii) como resultado de uma autorização do Conselho de Segurança com base no Capítulo VII da Carta da ONU para restaurar ou manter a paz e a segurança internacionais (art. 42).

É importante ressaltar que o conceito de jurisdição exclusiva não é muito confiável, tendo em vista que seus limites podem ser alterados com o tempo e com a prática internacional<sup>112</sup>. Em uma decisão de 1923, a Corte Permanente de Justiça declarou que a definição de determinado assunto como sendo exclusivo de um Estado é relativa, uma vez que dependerá do desenvolvimento das relações internacionais<sup>113</sup>. Sendo assim, questões que eram antes consideradas domésticas como a escravidão, os prisioneiros de guerra e a posse de colônia, tornaram matérias internacionais no século XX<sup>114</sup>. Portanto, traçar uma linha separando questões domésticas das questões internacionais é uma tarefa muito difícil, pois a classificação de um tema como doméstico ou internacional varia de acordo com as mudanças políticas e culturais que ocorrem no cenário internacional.

---

<sup>110</sup> Art. 2.4, Carta da ONU – “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” (grifou-se).

<sup>111</sup> Art. 2.7, Carta da ONU – “Nenhum dispositivo da presente Carta autorizará as Nações Unidas a intervirem em assuntos que dependam essencialmente da jurisdição de qualquer Estado ou obrigará os Membros a submeterem tais assuntos a uma solução, nos termos da presente Carta; este princípio, porém, não prejudicará a aplicação das medidas coercitivas constantes do Capítulo VII”.

<sup>112</sup> RODRIGUES, S. *Segurança internacional e direitos humanos: a prática da intervenção humanitária no pós-guerra fria*. Rio de Janeiro: Renovar, 1999. p. 100.

<sup>113</sup> Decretos nacionais na Tunísia e em Marrocos. Corte Permanente de Justiça, série B, n. 4, 24, 1923.

<sup>114</sup> WEISS; CHOPRA. Sovereignty under siege: from Intervention to Humanitarian Space. In: LYONS & MASTANDUNO (eds.). *op. cit.*, p. 96.

As intervenções militares encontram respaldo legal no Capítulo VII da Carta da ONU, que trata das ações relativas à ameaça ou ruptura da paz e segurança internacionais. Cabe ao Conselho de Segurança determinar a existência de uma ameaça à paz ou segurança internacional e adotar as medidas necessárias para saná-la. Quando considerar que as medidas não coercitivas seriam ou demonstram que são inadequadas, o Conselho de Segurança poderá determinar o uso da força (art. 42). Sendo assim, nem sempre a autorização do uso da força será o último recurso. Pode haver casos em que é o único meio para acabar com a ameaça à paz ou segurança internacional.

Desde 1945, houve intervenções militares<sup>115</sup>. No entanto, a ONU quase rotineiramente as condenou<sup>116</sup>. Por exemplo, o preâmbulo da Declaração sobre Relações Amigáveis dispõe que:

*“The practice of any form of intervention not only violates the spirit and letter of the Charter, but also leads to the creation of situations which threaten international peace and security(...)”*<sup>117</sup>

A Carta da ONU é vista por muitos atores como tendo uma abordagem fundamentalmente não-intervencionista, pois limita o uso da força a apenas duas hipóteses<sup>118</sup>. Em momento algum ela faz referência expressa à intervenção humanitária. Tal abordagem reflete o pensamento da época de sua elaboração, tendo em vista que entre 1942 e 45 intervenção humanitária não era expressamente uma questão<sup>119</sup>. Os Estados estavam preocupados com as guerras contra agressores externos e não com as guerras contra tirania. Apesar disso, a Carta da ONU deixa espaço para a prática da intervenção humanitária por dois motivos<sup>120</sup>: (i) estabelece a promoção e proteção dos direitos humanos<sup>121</sup> como

<sup>115</sup> Intervenções militares ocorridas entre 1945 e 1989: (i) intervenção americana no Congo (1960 e 1964); (ii) intervenção dos EUA na República Dominicana (1965); (iii) intervenção da Índia no leste do Paquistão (1971); (iv) intervenção da França e da Bélgica na província de Shaba no Zaire (1978); (v) intervenção do Vietnã em Camboja; (vi) intervenção da Tanzânia em Uganda (1979); (vii) intervenção da França na África Central; (viii) intervenção dos EUA em Granada (1983) e no Panamá (1989).

<sup>116</sup> ROBERTS. *op. cit.*[I], p. 433.

<sup>117</sup> Declaração sobre os princípios de direito internacional relativos às relações amigáveis e à cooperação entre Estados nos termos da Carta das Nações Unidas. Resolução 2625 (XXV) da Assembléia Geral da ONU, de 24 de Outubro de 1970.

<sup>118</sup> ROBERTS. The United Nations and Humanitarian Intervention [II]. In: WELSH (ed.). *op. cit.*, p. 72.

<sup>119</sup> *Idem.*

<sup>120</sup> *Ibid.*, p. 73.

um dos objetivos da ONU; (ii) possibilita tal intervenção através de autorização do Conselho de Segurança.

No momento da elaboração da Carta, esses dois aspectos foram considerados importantes, porém não controversos<sup>122</sup>. Os EUA e o Reino Unido, em particular, foram a favor da inclusão dos direitos humanos como um dos principais objetivos da ONU, bem como do dispositivo específico que concede ao Conselho de Segurança poderes abrangentes. Na realidade, o que tais países almejavam era um Conselho de Segurança forte, livre para agir em diversas situações<sup>123</sup>.

Segundo Adam Roberts, doutrinadores discutiram na década de 70 no âmbito da ONU se intervenção humanitária poderia algum dia ser compatível com a Carta da ONU<sup>124</sup>. Porém, por se tratar de uma discussão entre acadêmicos, teve pouca influência na época sobre as práticas nacionais e internacionais<sup>125</sup>. Nesse sentido, o princípio da não-intervenção foi posto em prática, tendo em vista que os Estados resistiam a citar a proteção dos direitos humanos como o motivo de intervir em outro Estado.

Como exemplos dessa relutância, destaquem-se três casos: (i) a invasão da Índia no leste de Paquistão em 1971<sup>126</sup>; (ii) a invasão do Vietnã em Camboja em

---

<sup>121</sup> Art. 1, Carta da ONU – os propósitos das Nações Unidas são:

1 - Manter a paz e a segurança internacionais e, para esse fim: tomar, coletivamente, medidas efetivas para evitar ameaças à paz e reprimir os atos de agressão ou outra qualquer ruptura da paz e chegar, por meios pacíficos e de conformidade com os princípios da justiça e do direito internacional, a um ajuste ou solução das controvérsias ou situações que possam levar a uma perturbação da paz;

(...)

3 - Conseguir uma cooperação internacional para resolver os problemas internacionais de caráter econômico, social, cultural ou humanitário, e para promover e estimular o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião.

Art. 55, Carta da ONU - Com o fim de criar condições de estabilidade e bem-estar, necessárias às relações pacíficas e amistosas entre as Nações, baseadas no respeito ao princípio da igualdade de direitos e da autodeterminação dos povos, as Nações Unidas favorecerão: a) níveis mais altos de vida, trabalho efetivo e condições de progresso e desenvolvimento econômico e social; b) a solução dos problemas internacionais econômicos, sociais, sanitários e conexos; a cooperação internacional, de caráter cultural e educacional; e c) o respeito universal e efetivo dos direitos humanos e das liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião.

<sup>122</sup> ROBERTS. *op. cit.* [II], p. 74.

<sup>123</sup> *Idem.*

<sup>124</sup> ROBERTS. *op. cit.* [I], p. 434.

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

<sup>126</sup> Tratou-se do conflito entre Índia e Paquistão que levou à criação de Bangladesh. Após meses de conflito, a Índia decidiu apoiar os bengaleses e, em quinze dias, o exército indiano derrotou, com a ajuda dos rebeldes, as tropas paquistanesas, levando à rendição do Paquistão.

1978<sup>127</sup>; (iii) a invasão da Tanzânia em Uganda em 1979<sup>128</sup>. Em todos os casos os Estados alegaram legítima defesa (art. 51, Carta da ONU) já que intervenção humanitária era vista como uma ofensa ao Estado alvo<sup>129</sup>. Ademais, tais exemplos demonstram a resistência da sociedade internacional especialmente em relação à intervenção unilateral.

Dois casos se destacam dos demais no período da Guerra Fria: África do Sul (1977) e Rodésia (1966). Em ambos os casos, o Conselho de Segurança determinou que situações internas (severa discriminação racial por uma minoria branca) constituíam uma ameaça à paz e segurança internacionais. Como base legal, o Conselho de Segurança utilizou o Capítulo VII da Carta da ONU. No entanto, em nenhum dos casos o Conselho de Segurança autorizou intervenção militar externa nos Estados em alusão<sup>130</sup>. Apesar disso, parece que passou a aceitar que a dominação por uma minoria racial, e a recusa de levar em consideração os anseios da maioria da população, são fatores que justificam a utilização do Capítulo VII.

Em se tratando da África do Sul, o Conselho de Segurança reconheceu, em 1960, pela primeira vez na história, que a situação do país era de tamanha gravidade que se continuasse poderia ameaçar a paz e a segurança internacionais, demarcando uma notória evolução nos conceitos de paz e segurança adotados anteriormente pela ONU<sup>131</sup>. Em 1963, o Conselho de Segurança instituiu embargo militar contra o país sob a alegação de que o *apartheid* perturbava a paz e segurança internacionais<sup>132</sup>, tendo o mesmo sido reforçado sucessivamente em 1970<sup>133</sup> e 1977<sup>134</sup>. Contudo, apesar do Conselho de Segurança ter feito uma

<sup>127</sup> O Vietnã invadiu o Camboja em dezembro de 1978 e depôs o governo de Pol Pot, que era conhecido pelas atrocidades que cometia contra seus cidadãos.

<sup>128</sup> Em 1979, a Tanzânia enviou tropas à Uganda e, em conjunto com a Força da Uganda para Liberação Nacional (*Uganda National Liberation Army – UNLA*), depuseram o regime ditatorial de Idi Amin.

<sup>129</sup> ROBERTS. *op. cit.* [I], p. 434.

<sup>130</sup> ROBERTS *op. cit.* [II], p. 79.

<sup>131</sup> Resolução 134, de 1 de abril de 1960 – “*Recognizes that the situation in the Union of South Africa is one that has led to international friction and if continued might endanger international peace and security*”.

<sup>132</sup> Resolução 181, de 7 de agosto de 1963 – “*Being convinced that the situation in South Africa is seriously disturbing international peace and security*”.

<sup>133</sup> Resolução 282, de 23 de julho de 1970 – “*Convinced of the need to strengthen the arms embargo... Calls upon all states to observe strictly the arms embargo against South Africa and to assist effectively in the implementation of the present resolution*”.

<sup>134</sup> Resolução 418, de 4 de novembro de 1977 – “*Decides that all States shall cease forthwith any provision to South Africa of arms and related ‘matériel’ of all types, including the sale or transfer*”.

associação entre violação de direitos humanos e ameaça à paz e segurança internacionais, os países membros com poder de veto não chegaram a um consenso em relação a uma autorização de intervenção<sup>135</sup>.

Já no caso da Rodésia, o Conselho de Segurança adotou sanções econômicas e militares contra tal país ao entender que a declaração unilateral de independência da minoria branca do país e suas práticas segregacionistas constituíam ameaças à paz e segurança internacionais<sup>136</sup>. Em 1968, o Conselho de Segurança reforçou as referidas sanções ao considerar que as “*recent inhuman executions carried out by their illegal regime in Southern Rhodesia ... have flagrantly affronted the conscience of mankind and have been universally condemned*”<sup>137</sup>.

Verifica-se, assim, que ambos os casos constituem uma exceção à preponderância do princípio da soberania em face da proteção dos indivíduos e grupos oprimidos, tendo em vista que o Conselho de Segurança impôs sanções à África do Sul e Rodésia com base em questões humanitárias. Dessa forma, a proteção dos direitos humanos passa a ser vista no cenário internacional como uma preocupação de todos os Estados em virtude da influência que exerce na ordem do sistema internacional<sup>138</sup>.

De fato, conforme ressalta Finnemore, a consolidação de normas de direitos humanos no plano internacional influenciou a vida política de uma forma geral, e as intervenções militares, em especial<sup>139</sup>. Para a autora, a emergência de novas crenças torna possível um novo comportamento de intervenção uma vez que estabelecem novas normas de comportamento<sup>140</sup>. Sendo assim, novas crenças acerca de quem é humano, por exemplo, dão respaldo à comunidade internacional intervir a fim de proteger indivíduos de povos estrangeiros (e não mais apenas os cristãos), tornando, por conseguinte, muito mais provável a ocorrência de uma intervenção. As novas crenças, ao possibilitarem o surgimento de novas normas

---

*of weapons and ammunition, military vehicles and equipment, paramilitary police equipment, and spare parts of the aforementioned, and shall cease as well the provision of all types of equipment and supplies and grants of licensing arrangements for the manufacture or maintenance of the aforementioned”.*

<sup>135</sup> VINCENT. *op. cit.*[I], p. 263.

<sup>136</sup> Resolução 232, de 16 de dezembro de 1966.

<sup>137</sup> Resolução 253, de 29 de maio de 1968.

<sup>138</sup> RODRIGUES, S. *op. cit.*, p. 107.

<sup>139</sup> FINNEMORE. *op. cit.*, p. 20.

<sup>140</sup> *Ibid.*, p. 14-15.

(e, conseqüentemente, novas realidades sociais), criam novas opções de ação para os Estados<sup>141</sup>.

Dessa forma, é possível notar que os casos da África do Sul e da Rodésia tiveram extrema relevância para a prática da intervenção humanitária na década de 90. Isto porque demonstraram que houve uma mudança de percepção do Conselho de Segurança em relação ao que se entende por questões domésticas. Ao entender que a dominação racial por uma minoria branca poderia vir a constituir uma ameaça à paz e à segurança internacionais, considerou que violações de direitos humanos não são mais uma questão estritamente doméstica, mas sim uma preocupação da comunidade internacional. Tal mudança de percepção pode ser compreendida também como um reflexo do processo de internacionalização dos direitos humanos que, conforme visto, teve início com a adoção da Declaração Universal dos Direitos Humanos, em 1948.

Pelo exposto, constata-se que apesar dos tímidos avanços ocorridos em ambos os casos, os princípios da soberania e da não-intervenção não foram desafiados no período entre 1945 e 1989. Ao contrário, continuavam a ser enfatizados pela Assembléia Geral da ONU. Por exemplo, as resoluções referentes ao auxílio às vítimas em situações emergenciais asseguravam a importância de tal ajuda, mas ao mesmo tempo reafirmavam a validade do princípio da soberania<sup>142</sup>. A Corte Internacional de Justiça, por sua vez, determinou em julgado de 1986 que o respeito à integridade territorial é uma base essencial das relações internacionais. Ademais, ressaltou seu ceticismo acerca do uso da força como um método apropriado para monitorar ou assegurar a proteção dos direitos humanos<sup>143</sup>.

Os autores do Direito Internacional e de Relações Internacionais que escreveram antes de 1990 sobre intervenção humanitária ressaltavam que não tinham muito que dizer sobre o papel da ONU a respeito de tal tema<sup>144</sup>. Por um lado, os autores que eram contra a prática da intervenção humanitária ressaltavam o art. 2.4 da Carta da ONU como forma de demonstrar a incompatibilidade entre

---

<sup>141</sup> *Ibid.*, p. 15.

<sup>142</sup> ROBERTS *op. cit.* [II], p. 79.

<sup>143</sup> ROGERS. Humanitarian Intervention and International Law. *Harvard Journal of Law and Public Policy*, v. 27, n. 3, 2004. p. 735.

<sup>144</sup> ROBERTS *op. cit.* [II], p. 80.

ambos<sup>145</sup>. Por outro lado, um grupo minoritário sustentava que a intervenção humanitária era compatível com os dispositivos da Carta da ONU, bem como com os objetivos da ONU<sup>146</sup>. Bull afirmou em 1984 que a grande importância conferida aos direitos humanos e à ONU neste período estaria ligada ao ressurgimento do debate sobre intervenção humanitária:

*“Ultimately, we have a rule of non-intervention because unilateral intervention threatens the harmony and concord of the society of sovereign states. If, however, an intervention itself expresses the collective will of the society of states, it may be carried out without bringing that harmony and concord into jeopardy”*<sup>147</sup>.

Nesse sentido, constata-se que o princípio da não-intervenção continuou a ser tido como fundamental no período da Guerra Fria. Contudo, houve algumas tendências conflitantes e movimentos desconexos que apontaram, de forma ambígua e controversa, para a possibilidade da intervenção que tiver por finalidade ajudar uma população oprimida ou ameaçada<sup>148</sup> ser considerada legítima. Apesar de essa tendência estar mais associada, em princípio, à intervenção para ajudar um povo na sua luta por autodeterminação, há autores que associavam tal tendência à possibilidade do Conselho de Segurança autorizar intervenções humanitárias<sup>149</sup>.

Ressalte-se, por oportuno, que foi no período da Guerra Fria que a Assembléia Geral da ONU elaborou, conforme visto anteriormente, os principais tratados de proteção dos direitos humanos. Dessa forma, ao contrário da inércia do Conselho de Segurança em matéria humanitária nesse período, a Assembléia Geral demonstrou que os direitos humanos devem ser respeitados e promovidos pelos Estados. Com a adoção de tais tratados, os direitos humanos passam a ser matéria de preocupação internacional e não mais apenas da jurisdição doméstica dos Estados.

<sup>145</sup> Brownlie e Ronzitti *apud idem*.

<sup>146</sup> Lillich, Rufin, Tesón e Verwey *apud* ROBERTS *op. cit.* [II], p. 80.

<sup>147</sup> BULL. Conclusion. In: BULL (ed.). *op. cit.* [II], p. 195.

<sup>148</sup> ROBERTS. *op. cit.* [II], p. 80.

<sup>149</sup> *Idem*.

## 2.5

### Intervenção humanitária no período pós-Guerra Fria

Embora não haja uma norma internacional que autorize expressamente a prática da intervenção humanitária, no período pós-Guerra Fria ocorreram algumas intervenções humanitárias, sendo a maioria delas sido autorizada pelo Conselho de Segurança. No entanto, se a Carta das Nações Unidas não sofreu nenhuma emenda no sentido de autorizar tal prática, o que sofreu alteração de modo a permiti-la? Conforme se verá a seguir, tratou-se de uma mudança gradativa na maneira de se perceber a relação entre direitos humanos e soberania.

Até o final da Segunda Guerra Mundial, a maioria dos juristas internacionais e governos afirmavam, apesar de não tão diretamente, que o direito internacional não impedia os Estados soberanos de tratarem seus cidadãos da forma como quisessem<sup>150</sup>. Nesse sentido, execução sumária, tortura e outras violações só teriam relevância fora das fronteiras do Estado caso as vítimas fossem cidadãos de outros Estados, pois o direito internacional dispunha que tais pessoas eram detentoras dos direitos estabelecidos por seu governo.

No final da Segunda Guerra Mundial, os aliados decidiram processar os líderes nazistas não apenas por realizar uma guerra agressiva, como também pelo massacre de cidadãos alemães<sup>151</sup>. Nesse sentido, eles foram processados no Tribunal de Nuremberg por terem cometido crimes contra a humanidade. O julgamento do Tribunal de Nuremberg consolidou o entendimento de que os indivíduos, assim como os Estados, poderiam ser sujeitos do Direito Internacional<sup>152</sup>. Nas décadas seguintes, os Estados ratificaram vários tratados de direitos humanos, comprometendo-se a respeitá-los e promovê-los. O ato da ratificação significa que o tratado terá validade no ordenamento jurídico do Estado que o ratificou, fazendo com que o mesmo esteja sujeito às obrigações assumidas no âmbito internacional.

Os direitos humanos, assim, foram paulatinamente sendo considerados matéria internacional - e não mais matéria exclusivamente doméstica. O processo

---

<sup>150</sup> FARER; GAER. The UN and Human Rights: At the End of the Beginning. In: ROBERTS; KINGSBURY (orgs.). *United Nations, divided world. The UN's role in international relations*. 2. ed. Oxford: Oxford University Press, 1995. p. 240.

<sup>151</sup> *Ibid.*, p. 244.

<sup>152</sup> PIOVESAN. *op. cit.*, p. 37.

de internacionalização dos direitos humanos, conforme visto anteriormente, teve início com a adoção da DUDH. No entanto, como conciliar a proteção e promoção dos direitos humanos com a inviolabilidade da soberania estatal?

A própria Carta da ONU estabelece normas conflitantes ao dispor que a promoção e estímulo ao respeito dos direitos humanos (art. 1) é um dos objetivos da ONU, ao mesmo tempo em que estabelece que o princípio da não-intervenção é um dos princípios basilares internacionais. A Carta da ONU não autoriza expressamente a intervenção humanitária, estabelecendo como única exceção ao princípio da não-intervenção a aplicação das medidas coercitivas, pelo Conselho de Segurança, conforme disposto no Capítulo VII. Dessa forma, o que se deve fazer quando o Estado é o próprio violador dos direitos humanos de seus cidadãos ou quando se mostra omissivo ou falho em sua proteção?

Constata-se, assim, um conflito entre soberania interna e direitos humanos. A soberania continua a ser o princípio legitimador dominante na política internacional<sup>153</sup>. Contudo, a soberania poderá ser temporariamente violada quando um Estado violar os direitos humanos de seus cidadãos, ou se mostrar omissivo ou falho na proteção de tais direitos. De fato, até Michael Walzer, um dos maiores defensores da soberania estatal, sustenta que a intervenção humanitária será justificada sempre que for uma resposta a atos “*that shock the moral conscience of mankind*”<sup>154</sup>.

Javier Pérez de Cuéllar, ex-Secretário-Geral da ONU, ressaltou a crença de que a defesa dos oprimidos em nome da moralidade deve estar acima das fronteiras e documentos legais. No entanto, ele próprio se pergunta se tal afirmação não contrariaria um dos princípios cardinais do direito internacional, o princípio da não-intervenção. Ao reconhecer a tensão entre a necessidade de intervenção e o princípio da não-intervenção, Cuéllar convida a comunidade internacional a ajudar no desenvolvimento de um novo conceito, “*one which marries law and morality*”<sup>155</sup>.

---

<sup>153</sup> WHEELER. *The Humanitarian Responsibilities of Sovereignty: Explaining the Development of a New Norm of Military Intervention for Humanitarian Purposes in International Society*. [I]. In: WELSH (ed.). *op. cit.*, p. 37.

<sup>154</sup> WALZER. *Just and unjust wars*. 3. ed. Nova York: Basic Books, 2000. p. 108.

<sup>155</sup> UN Press Release - SG/ SM/ 4560, 24 de abril de 1991.

Boutros Boutros-Ghali, sucessor de Cuéllar, ao falar da questão do fortalecimento da capacidade da ONU em matéria de manutenção da paz e da segurança internacionais, enfatizou a necessidade dos governos de entenderem que a soberania não é absoluta e encontrar um equilíbrio entre as necessidades para uma boa governança interna e os requisitos para um mundo cada vez mais interdependente<sup>156</sup>.

A discussão atual em torno do conceito de soberania atribui obrigações aos Estados, em especial o dever de proteger seus cidadãos<sup>157</sup>, tornando a soberania em responsabilidade. Os Estados soberanos têm a responsabilidade de proteger seus cidadãos, evitando que os mesmos sejam sujeitos a catástrofes, como o genocídio. Consequentemente, quando o Estado é omissivo ou impossibilitado de protegê-los, a comunidade internacional tem um dever moral de assumir tal responsabilidade, uma vez que o Estado “abriu mão” do direito à soberania<sup>158</sup>. Nesse sentido, os Estados podem perder, ainda que temporariamente, sua soberania interna.

Tal entendimento está em consonância com a posição do Representante Especial da ONU para Deslocados Internos, Francis M. Deng, que denominou esta abordagem “soberania como responsabilidade”. Já a Comissão Internacional sobre Intervenção e Soberania Estatal (*International Commission on Intervention and State Sovereignty*<sup>159</sup> - ICISS), baseada nessa premissa, sustenta que o debate entre soberania e intervenção deve ser reformulado em termos da “responsabilidade de proteger”<sup>160</sup>. Nesse sentido, o Estado tem a principal responsabilidade de proteger seus cidadãos. No entanto, quando o Estado é omissivo ou falho, tal responsabilidade é transferida para a comunidade internacional.

---

<sup>156</sup> BOUTROS-GHALI. *An Agenda for Peace*. UN Doc. n. S/24111, 14 de junho de 1992. p. 5.

<sup>157</sup> AGUILAR. Who should determine the just cause of humanitarian intervention? *Social Alternatives*, v. 24, n. 3, 2005. p. 18.

<sup>158</sup> *Idem*.

<sup>159</sup> Em seu relatório *We the Peoples: the role of the UN in the 21st century*, elaborado em 2000, o Secretário Geral das Nações Unidas na época, Kofi Annan, convidou a comunidade internacional a atingir um consenso acerca das principais questões que norteiam o tema intervenção: quando a intervenção deve ocorrer, sob a autoridade de quem e como. Foi nesse contexto e com o intuito de responder a tal desafio que o Governo Canadense criou, em setembro de 2000, a *International Commission on Intervention and State Sovereignty*.

<sup>160</sup> International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS). *The Responsibility to Protect*. Ottawa: International Development Research Centre, 2001.

A Conferência mundial de 2005 (*2005 World Summit*) corrobora a idéia de “responsabilidade de proteger” dos Estados<sup>161</sup>. O texto final da conferência reafirma que o principal objetivo do Estado deve ser a proteção de seus cidadãos e incentiva a assistência internacional aos Estados fracos para que possam exercer tal responsabilidade<sup>162</sup>. Ao mesmo tempo, ressalta a necessidade de intervenção humanitária quando os Estados falharem em proteger seus cidadãos ou forem responsáveis por atos de genocídio ou crimes contra a humanidade<sup>163</sup>.

Nesse contexto, é importante ressaltar que a visão da soberania como responsabilidade é ainda bastante controversa, em especial porque envolve a possibilidade da soberania interna de um Estado sofrer ingerência externa quando viola os direitos humanos em grande escala de seus cidadãos. Trata-se, nesse caso, da possibilidade de haver uma intervenção humanitária, prática esta bastante controversa no cenário internacional e que será analisada a seguir.

Intervenção humanitária envolve, assim, um conflito entre a promoção e proteção dos direitos humanos em virtude de sua universalidade e o respeito à soberania estatal como o princípio basilar da ordem internacional. Conforme salienta Noam Chomsky, trata-se de uma tensão entre as normas da ordem mundial elencadas na Carta da ONU e os direitos humanos dispostos na Declaração Universal dos Direitos Humanos<sup>164</sup>.

Apesar de ser um tema extremamente controverso, o fato é que a partir de 1990 o Conselho de Segurança tem autorizado intervenções humanitárias ao fazer uma associação entre direitos humanos e ameaça à paz e segurança internacionais. A idéia é que violações de direitos humanos em grande escala constituem uma ameaça à paz e segurança internacionais e, por essa razão, os direitos humanos devem ser considerados matéria de segurança coletiva<sup>165</sup>. Em suas resoluções que autorizam o uso da força para restaurar a paz ou segurança internacional ou em determinada região, o Conselho de Segurança tem utilizado a expressão “*all*

---

<sup>161</sup> Em decorrência dessa conferência, foi criada a Comissão para a Construção da Paz - Resolução 60/L.40, adotada pela Assembléia Geral da ONU em 14 de dezembro de 2005; Resolução 1645, aprovada pelo Conselho de Segurança em 20 de dezembro de 2005.

<sup>162</sup> *2005 World Summit Outcome*. Resolução 60/1, adotada pela Assembléia Geral da ONU em 25 de outubro de 2005 (§ 138).

<sup>163</sup> *Ibid.*, § 139.

<sup>164</sup> ATACK. Ethical objections to humanitarian intervention. *Security Dialogue*, v. 33, n. 3, 2002. p. 280.

<sup>165</sup> RODRIGUES. *op. cit.*, p. 110.

*necessary means*”, afirmando, assim, que todos os meios devem ser utilizados para acabar com graves violações de direitos humanos<sup>166</sup>.

De fato, a legitimidade da intervenção humanitária tem por respaldo a teoria da segurança coletiva<sup>167</sup>, que se baseia na premissa de que as guerras são prováveis e, conseqüentemente, devem ser prevenidas ou combatidas<sup>168</sup>. Em linhas gerais, a teoria da segurança coletiva envolve o uso de todos os meios disponíveis pelos Estados a fim de evitar o uso da força por outro Estado. Sendo assim, o Capítulo VII da Carta da ONU, que estabelece a legitimidade do Conselho de Segurança para autorizar o uso da força pelos Estados-membros para manter ou restabelecer a paz e a segurança internacionais, tem por base a teoria da segurança coletiva. Trata-se, assim, de uma exceção ao princípio da não-intervenção em assuntos domésticos dos Estados<sup>169</sup>.

Entre os motivos para a mudança de postura do Conselho de Segurança no período pós-Guerra Fria, destaquem-se: (i) o papel da mídia; (ii) a ocorrência de conflitos armados internos envolvendo diretamente a população civil; (iii) a mudança na natureza da relação entre os membros permanentes do Conselho de Segurança<sup>170</sup>; (iv) a emergência de novas formas de ação social transformadora a partir de meados da década de 80. A mídia, ao mostrar e relatar as atrocidades que estavam sendo cometidas em partes distantes do mundo, fez com que a sociedade

<sup>166</sup> A primeira vez que o Conselho de Segurança autorizou os Estados a utilizarem “*all necessary means*” para restaurar paz e segurança em determinada região foi no caso da invasão do Kuwait pelo Iraque: “*Authorizes member states to use all necessary means to uphold and implement resolution 660 and all subsequent relevant resolutions and to restore international peace and security in the area*” (Resolução 678, de 29 de novembro de 1990). Tal expressão tem sido utilizada em todas as resoluções do Conselho de Segurança que autorizam o uso da força para restaurar a paz ou segurança internacional ou em alguma região.

<sup>167</sup> Nesse contexto, convém ressaltar, ainda que brevemente, o conceito de segurança coletiva. A idéia de segurança coletiva pode ser traçada através de uma longa história de propostas para os Estados lidarem com paz e guerra. No entanto, a essência permanece a mesma: todos os Estados reuniram esforços para impedir que um Estado use a força para tirar vantagem dos outros (WEISS; FORSYTHE; COATE. *The United Nations and Changing World Politics*. Oxford: Westview, 1994. p. 21). De acordo com Inis Claude, “*collective security involves the creation of an international system in which the danger of aggressive warfare by any state is to be met by the avowed determination of virtually all other states to exert pressure of every necessary variety – moral, diplomatic, economic, and military – to frustrate attack upon any state*” (CLAUDE. *Power and International Relations*. Nova York: Random House, 1984. p. 110).

<sup>168</sup> THAKUR, R. *The United Nations, Peace and Security*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006. p. 32.

<sup>169</sup> Contudo, a idéia de segurança coletiva contém diversos problemas de aplicabilidade. Dentre eles, destaque-se que, apesar da segurança coletiva ter como premissa que todas as vítimas têm igual importância, as evidências históricas demonstram que muitos Estados fazem uma distinção entre os Estados que merecem ser defendidos e aqueles que não merecem (WEISS; FORSYTHE; COATE. *op. cit.*, p. 23).

<sup>170</sup> *Idem*.

civil pressionasse seus governos a adotarem medidas para pôr fim às violações de direitos humanos em grande escala. Ademais, a questão da legitimidade da intervenção humanitária foi amplamente discutida após 1990, inclusive em meios não jurídicos. O *Wall Street Journal* apontou que a soberania não é um direito absoluto, e que “*starvation and wanting killing are everybody’s business*”, motivo pelo qual, nesse caso, “*any absolute principle of nonintervention becomes a cruel abstraction indeed*”<sup>171</sup>.

Em segundo lugar, as crises humanitárias que ganharam destaque no cenário internacional após 1990 foram, na maior parte, os conflitos armados internos. Nesses conflitos, a população civil estava diretamente envolvida, demonstrando desrespeito total ao direito humanitário. Conforme visto anteriormente, o direito humanitário constitui um conjunto de normas para regular os meios da guerra e proteger os direitos humanos em tempos de guerra. Sendo assim, o desrespeito ao direito humanitário constitui desrespeito aos direitos humanos.

Em terceiro lugar, o fim da Guerra Fria fez com que os membros permanentes do Conselho de Segurança estivessem mais dispostos – apesar das controvérsias existentes entre eles - a trabalhar em conjunto sobre temas de segurança e paz. Além disso, houve uma maior vontade de ver os conflitos internos como ameaças potenciais à estabilidade internacional e, conseqüentemente, matéria que deveria ser levada em consideração pelo Conselho de Segurança.

Em quarto lugar, as novas formas de ação social transformadora (movimentos populares ou novos movimentos sociais com novas agendas políticas) ganharam força na década de 90 e passaram a pressionar os governos para agirem em questões que não eram tidas como prioritárias (tais como minoria, anti-racismo, paz)<sup>172</sup> nas agendas tradicionais de melhoria de qualidade de vida (entre os temas, destacuem-se: sobrevivência econômica, terra, habitação). Esses movimentos, que tinham por foco os temas de cidadania, identidade cultural, democratização e direitos humanos, assumiram a forma de organizações não-

---

<sup>171</sup> LYONS & MASTANDUNO. *op. cit.*, p. 3.

<sup>172</sup> VIEIRA, Liszt. *Cidadania e globalização*. Rio de Janeiro e São Paulo: Record, 2004. p. 67.

governamentais (ONGs) e, em especial, de ONGs transnacionais<sup>173</sup>. De fato, conforme ressalta Liszt Vieira, tais movimentos “podem assumir um papel estratégico quando se transformam em sujeitos políticos autônomos e levantam a bandeira da ética, da cidadania, da democracia e da busca de um novo padrão de desenvolvimento que não produza a exclusão social”<sup>174</sup>.

Sendo assim, desde o final da Guerra Fria o Conselho de Segurança autorizou sete intervenções humanitárias: Somália (1992-3)<sup>175</sup>, Bósnia e Herzegovina (1992-5), Ruanda (1994), Haiti (1994), Albânia (1997), Serra Leoa (1997-2000) e Timor Leste (1999)<sup>176</sup>. Trata-se de uma prática *ad hoc* do Conselho de Segurança e, portanto, a existência de violações de direitos humanos em grande escala não constitui, por si só, motivo para autorização da intervenção. Como exemplos, destaquem-se o caso de Kosovo e do norte do Iraque, que, apesar do notório conhecimento da gravidade de ambas as situações, o Conselho de Segurança não autorizou expressamente as intervenções<sup>177</sup>. Nesse sentido, as intervenções humanitárias são autorizadas caso a caso.

No entanto, o que é intervenção humanitária? Quais são seus requisitos? Em um primeiro momento, parece uma questão simples e de fácil resolução. Contudo, ao depararmos com a literatura de Relações Internacionais e do Direito sobre intervenção humanitária, constatamos que não há consenso a respeito de seu conceito e, o que é pior, muitos atores o tomam como dado. Portanto, o próximo capítulo se insere na problemática da falta de consenso sobre o que seja intervenção humanitária, analisando os diferentes critérios utilizados para conceituá-la.

---

<sup>173</sup> *Idem*.

<sup>174</sup> *Ibid.*, p. 66.

<sup>175</sup> Resolução 794, de 3 de dezembro de 1992. Além de ter sido a primeira resolução do Conselho de Segurança a estabelecer uma operação de paz sob o Capítulo VII, foi unânime entre os membros permanentes.

<sup>176</sup> ROBERTS. *op. cit.*[III], p. 81.

<sup>177</sup> Apesar disso, a primeira vez que o Conselho de Segurança considerou que graves violações de direitos humanos constituem uma ameaça à paz e segurança internacionais foi no caso do norte do Iraque (Resolução 688, aprovada em 5 de abril de 1991), ao afirmar que a questão dos refugiados ameaçava a paz e a segurança internacional. No entanto, o CS não mencionou explicitamente o Capítulo VII na referida resolução.