

## 2. Apresentação do Tema Intervenção Humanitária.

### 2.1. Introdução

No presente capítulo, faremos uma apresentação do debate sobre intervenção humanitária, para que possamos, em um segundo momento, investigar seu processo de tomada de decisão. Atualmente, entende-se por uma intervenção humanitária “o envio de força militar além das fronteiras com o objetivo de fornecer proteção aos estrangeiros contra a violência humana” (Finnemore, 2003, p.54).

Desde a criação das Nações Unidas, em sua Carta constitutiva, encontram-se regras que proibem o uso da força pelos Estados<sup>1</sup> e também a atividade de intervenção nos assuntos internos de um Estado<sup>2</sup>. Estas normas se encontram, respectivamente, codificadas nos artigos quatro e sete do documento. As situações excepcionais para o uso legítimo da força são apenas duas: o exercício de auto defesa e mediante a autorização do Conselho de Segurança.

No entanto, o exercício intervencionista humanitário pode ser conduzido por um ou mais Estados, com ou sem o uso da força, mas para que seja visto como legítimo na sociedade internacional deve ser autorizado pelo Conselho de Segurança da ONU, órgão competente em discriminar os tratamentos de casos emergenciais de segurança internacional. Sem a devida autorização do Conselho, o exercício de adentrar fronteiras territoriais com uso da força para salvar vidas de estrangeiros viola três principais normas internacionais: a defesa da soberania territorial, proibição do uso da força e de atividades intervencionistas<sup>3</sup>. Assim, apenas mediante uma caracterização pelo Conselho de que o caso em questão representa uma “ameaça à paz e à segurança internacional”, as normas da Carta da ONU de não intervenção e não uso da força

---

<sup>1</sup> Art. 2º, §4º da Carta.

<sup>2</sup> Art. 2º, §7º da Carta.

<sup>3</sup> Art. 2º, §1º da Carta.

podem ser suspensas<sup>4</sup>.

## 2.2. Por que e quando uma intervenção humanitária ocorre?

Uma intervenção humanitária ocorre quando um Estado ou uma parte da população acaba por submeter uma outra parte à repressão, guerra ou fome, levando à comunidade internacional a sacrificar o direito deste Estado à soberania<sup>5</sup>, a fim de proteger as vítimas civis dos maus tratos de seu governo (Waal & Omaar, 1994, p.3). Assim, a atual prática de intervenção, por vincular, de forma singular, a defesa dos direitos humanos de estrangeiros à questão de segurança internacional, é denominada por Theo Farrel como um novo intervencionismo (Farrel, 2002, p. 287). Para que possamos entender melhor a atividade de intervenção humanitária, é fundamental mantermos em mente que essa se realiza mediante uma limitação do direito de soberania do Estado violador por uma decisão da sociedade internacional (mesmo mediante o consentimento soberano dos Estados), por isso tem sido alvo de constantes e efervescentes debates no mundo acadêmico e diplomático. A fim de apresentar, neste capítulo introdutório uma parte da natureza controvertida da prática de intervenção humanitária, destaca-se um trecho do livro das Nações Unidas (2000), que faz menção ao discurso realizado por Kofi Annan (Secretário Geral das Nações Unidas na época).

Should the international community intervene in a country to stop gross, systematic and widespread violations of human rights? The question raised in 1998 by the Secretary General Kofi Annan, generating a wide debate. The legal framework, Mr. Annan has said, is provided by universal norms embodied in the Charter, international humanitarian law, human rights law and refugee law. The concept of intervention covers a wide range of actions, including, in some circumstances, the Security Council intervening in internal conflicts by authorizing the creation of “safe corridors” and “safe areas” in conflict zones, imposing sanctions against recalcitrant states or taking other measures. In the ensuing debate, one group of nations has maintained that, in the face of massive human rights violations and crimes against humanity, the responsibility of the international community to prevent violations is paramount. Thus, in the last resort, human rights can be legitimately protected through the use of force authorized by the Security Council. A second group of nations has raised three major questions: Where does humanitarian assistance stop and interfere in the internal affairs of states begin? How does one distinguish between humanitarian imperatives and political or economic

<sup>4</sup> Há uma permissão expressa, nesse caso, para que a ONU possa agir – tal permissão é concedida pelos próprios Estados membros, que nesse caso limitaram a sua própria soberania.

<sup>5</sup> O Conselho somente pode fazer isso porque está expressamente autorizado na Carta da ONU.

motivations? Is humanitarian intervention valid only for a weak state, or for all states without distinctions? These nations have called for a broad dialogue, and urge that any decision be based on the consensus of Member States. A third group of states has argued that the notion of humanitarian intervention has a potential to undermine the Charter, eroding the sovereignty of states and threatening legitimate governments and the stability of the international system. They have emphasized that all measures to protect human rights should be taken only with respect for the independence, sovereignty and territorial integrity of all countries, and the will of the government and people of the country concerned (s.p.)

Percebe-se nessa exposição à existência de pontos de fricção e desacordos dos países em relação ao status autorizado para a atual prática de intervenção humanitária. Geralmente, enquanto um grupo de nações abraça a iniciativa de se intervir em casos de violações massivas de direitos humanos, um outro grupo se mostra inteiramente contra e, finalmente, um terceiro suspeita da efetividade da ação humanitária militar. É de fundamental importância, desde já, que as discordâncias da prática de intervenção humanitária sejam ressaltadas nesse trabalho, para que possam investigar com mais proximidade os referentes pontos de fricção.

Destaca-se que a prática de intervenção humanitária, como atualmente vem sendo exercida pelos Estados e autorizada pela ONU, não se encontra codificada em nenhum documento jurídico e nem configurada no direito costumeiro. As suas regras de reconhecimento e regulação são construídas ao longo do processo decisório que ocorre entre os membros do Conselho de Segurança, objeto central deste trabalho.

Assim, o Conselho de Segurança da ONU, que representa um dos órgãos mais importantes da atual estrutura internacional exerce, de acordo com o Art. 24 da Carta, a responsabilidade de assegurar a paz e a segurança internacionais. “Trata-se de um órgão permanente e suas decisões têm um caráter obrigatório para os demais Estados da sociedade internacional, sendo estes membros da ONU, ou não” (Mello, 1996, p.625). Também está dentre as atribuições exclusivas do Conselho analisar politicamente os casos que correspondam a uma ameaça à paz e segurança e autorizar o uso da força direcionada à ameaça. Cada autorização vem seguida da constituição de uma resolução jurídica e, em caso de ser autorizada uma intervenção humanitária ou missão de paz, o Conselho também se responsabiliza em desenvolver um mandato internacional para tal ação. Dessa forma, o Conselho se encarrega em operacionalizar a moldura legal para as práticas de uso da força na sociedade internacional.

A base jurídica para a associação entre violação de direitos humanos e ameaça à paz e segurança internacional encontra-se no artigo 39 da Carta da ONU, que garante ao

Conselho de Segurança o direito de identificar se um determinado caso representa esse tipo de ameaça. É de fundamental prioridade ressaltar o apontamento de Steven Ratner (2004) que ameaças de segurança e paz são reconhecidas pela Carta da ONU como brechas do direito internacional e, assim, o Conselho exerce a competência exclusiva de tratar o caso de forma que achar mais apropriado (Franck, 2003, p.205). “[To] prevent and remove breaches and threats to the peace and respond to acts of aggression conformity and breaches of peace, the Security Council does not include the provision requiring conformity with international law” (Ratner, 2004, p. 592).

Grande parte da bibliografia de Relações Internacionais tem buscado no Direito Internacional, área que mais concentra os estudos de intervenção humanitária, referências para a compreensão acerca desse tipo de intervenção (Wheeler, 2002, p.2). Por isso, diante da falta de instrumentos para melhor compreender a emergência e natureza da prática de intervenção humanitária, o presente capítulo recorre a conceitos provenientes das áreas do Direito internacional, Filosofia do Direito e Filosofia da Linguagem, a fim de ampliar o debate referente ao tema.

No presente capítulo, a emergência da prática de intervenção humanitária será vista como um resultado de dois processos concomitantes: (i) a internacionalização do regime de direitos humanos, e (ii) o ingresso de casos de violação de direitos humanos nas prioridades do Conselho de Segurança, ambos abordados em seguida.

Desde já, é importante deixar claro que não há como esgotar o tema da intervenção humanitária, pois há diversas formas pelas quais podemos abordá-lo. Para o presente exercício, inicialmente, será realizada uma apresentação do desenvolvimento do regime de direitos humanos, para em seguida evidenciar como, a partir da criação da ONU e da Declaração Universal dos Direitos Humanos, este veio a se internacionalizar. Em um segundo momento, o presente capítulo expõe o ingresso dos casos de violação entre as prioridades do Conselho de Segurança, apontando uma expansão do conceito de segurança internacional após o período da Guerra Fria.

É importante destacar que a prática de intervenção humanitária para certos autores como Wheeler (2000) pode ser vista também como uma tentativa de oferecer mecanismos de *enforcement* para o regime internacional de proteção dos direitos humanos, uma vez que este conjunto de normas se encontra desprovido de mecanismos de coerção que venham lhe garantir sua obediência por parte dos Estados, principalmente quando este se encontra na posição de violador.

Por mais que o foco deste trabalho se direcione as ações dos representantes dos

Estado, nesse capítulo, estarei apontando também as posições de alguns autores (bibliografia) das áreas de Direito e Relações Internacionais, pois a apresentação dos debates acadêmicos é de fundamental importância para compreendermos as atuações dos Estados na esfera internacional.

### 2.3. Breve Histórico

A ação de intervir militarmente em territórios estrangeiros com justificativas humanitárias é uma forma antiga de imposição de poder. Podemos citar, por exemplo, o séc. XIX, quando os Estados passaram a praticar certas missões como o resgate de próprios nacionais em territórios estrangeiros, e a libertação de cristãos brancos do domínio do Império Otomano. Ambos os exemplos supracitados, de acordo com Martha Finnemore (2003), foram justificados como oriundos de motivações humanitárias. Já a prática de intervenção humanitária, diante de graves violações de direitos humanos, se apresenta como uma atividade nova nas relações internacionais (Finnemore, 2003, p.3),

Finnemore investiga em seu livro “The Purpose of Force” (2003) os últimos 180 anos da prática de intervenção humanitária, ressaltando como essa tem se transformado ao longo do tempo, principalmente em relação a três elementos: o objeto de regate, a forma como é conduzida e, finalmente, uma preocupação cada vez constante com o status legítimo da prática.

Inicialmente, a autora defende que a percepção dos objetos vistos como “dignos de proteção” se ampliou. No séc. XIX, apenas os cristãos brancos eram objetos de resgates, porém, ao final do séc. XX, grupos não-brancos e não-cristãos adentraram o grupo merecedor de proteção. Em segundo lugar, a forma como se intervêm também apresentou mudanças. Até o final da Segunda Guerra Mundial, as intervenções eram realizadas, em sua maioria, de forma unilateral, com ou sem consentimento do país anfitrião, enquanto para ser reconhecida como legítima, deve ser empreendida de forma multilateral.

Durante o período da Guerra Fria, intervenções realizadas por pequenas potências como Índia, Vietnã e Tanzânia (Wheeler, 2000) para amenizar ou cessar graves violações de direitos humanos não contaram com a devida autorização do Conselho de Segurança e, conseqüentemente, sofreram condenações pela comunidade internacional. Referente a estes três casos supramencionados, os membros do Conselho

optaram por uma interpretação estreita da Carta da ONU que ressaltava a proibição de intervenção e uso da força por parte dos Estados sem consentimento do Conselho, a não ser em casos de auto-defesa.

Porém, com o advento do contexto da Guerra Fria, tendo como consequência a paralisia do funcionamento do Conselho pela sucessão de vetos entre EUA e a ex-URSS, abriu-se um maior espaço para a atuação da Assembleia Geral que, após a experiência estarrecedora do Holocausto, toma para si a tarefa de desenvolver um regime de direitos humanos no seio das Nações Unidas.<sup>6</sup> Um regime que partiu da proposta de posicionar ao centro das relações internacionais contemporâneas a proteção à figura humana, e que relativiza, em casos excepcionais, a vedação à intervenção.

É importante ressaltar, tendo por base argumentos de Noberto Bobbio, que a noção de direitos humanos que temos atualmente é proveniente do desenvolvimento de um conjunto de documentos, instrumentos que vieram a definir e aplicar o regime internacional de direitos humanos, e é fruto de um tempo histórico. Nasce em certas circunstâncias, caracterizado por lutas em defesas de novas liberdades contra velhos poderes, e se desenvolve de forma gradual (Bobbio, 1992, p.5). Nessa primeira parte, o trabalho volta-se para apresentar, ainda que parcialmente, o contexto histórico no qual os direitos humanos contemporâneos vieram a se frutificar.

## **2.4. O Desenvolvimento e Internacionalização dos Direitos Humanos**

As origens do movimento contemporâneo dos direitos humanos datam do século XVII, quando uma reação ao Antigo Regime se solidifica na Europa. Um conjunto de críticas, com uma base filosófica liberal, emerge entre filósofos como Charles de Secondat, Baron de Montesquieu, Denis Diderot e Jean-Jacques Rousseau, e economistas como Adam Smith e François Quesnay, fazendo frente ao poder e intolerância, principalmente, eclesiástica. Todos estes pensadores difundiram as idéias de liberdade religiosa, liberdade de pensamento, culto à razão e às leis naturais que nenhum governo poderia se sobrepor.

No séc. XIX, com a abolição do tráfico negreiro e a proibição da prática legal de

---

<sup>6</sup> Cassese, 2005.

escravidão, um processo que Martha Finnemore (Finnemore, 2003, p.66) e outros acadêmicos como Jack Donnelly (2003) caracterizam como a “expansão da humanidade” passa a ser delineado. Contribuindo para esse processo, adicionalmente, a abolição da prática do colonialismo (ibidem, p.70), um século mais tarde, também veio a solidificar a proliferação de idéias de uma natureza humana comum. Assim, os indivíduos que eram antes vistos como propriedades passaram a ter reconhecido seu valor como seres humanos. A noção de “Humanidade” passa a ser concebida cada vez mais como uma qualidade inerente a todos os seres humanos e não um ensinamento dos povos mais civilizados aos menos civilizados (ibidem, p.68 e 70-72). Dessa forma, pode-se argumentar que a percepção de humanidade sofre um processo de universalização, desvinculando-se do referencial de grupo cultural. Africanos, asiáticos e latino-americanos passaram a ser donos de direitos, independente de suas posições no mundo.

Para que possamos entender o desenvolvimento normativo relativo à pessoa humana, ocorrido durante dos séculos XIX e XX, Finnemore nos aponta que devemos olhar para o sistema normativo como um todo, a medida que novas normas são inseridas ou re-interpretadas no sistema. Ademais, no desenvolvimento de um sistema normativo, as normas não se desenvolvem separadamente; elas se influenciam mutuamente, conforme evidenciado pela autora: “The rise of human rights norms and decolonization are a part of a large and inter-related set of changes in the international normative web” (ibidem p.71). Assim, normas referentes ao tratamento dos indivíduos na prática escravocrata, por exemplo, convidam a sociedade a uma reflexão e a uma mudança de perspectiva em relação ao tratamento destes mesmos indivíduos em outras situações repressoras, como o colonialismo.

Também

“é preciso partir da afirmação óbvia de que não se pode instituir um direito em favor de uma categoria de pessoas sem suprimir um direito de outras categorias de pessoas, por exemplo, o direito a não ser escravizado, implica na eliminação do direito de escravizar” (Bobbio, 1992, p.42).

Na questão das intervenções humanitárias, o direito de resguardar a segurança das pessoas que são vítimas de perseguições de seus Estados, implica em uma quebra no direito de não intervenção daquele mesmo Estado.

Bobbio, em “A Era dos Direitos” (1992), apresenta que o processo de emergência de normas objetivando a proteção humana, por mais que tenha caminhado lentamente, materializou-se em três grandes esferas normativas:

Basta examinar os escritos dos primeiros jusnaturalistas para ver o quanto se ampliou à lista de direitos dos homens: [Thomas] Hobbes conhecia apenas um deles, o direito à vida. Como todos sabem, o desenvolvimento dos direitos humanos passou por três fases; num primeiro momento, afirmaram-se os direitos da liberdade, isto é, todos aqueles direitos que tendem a limitar o poder do Estado e a reservar para o indivíduo, ou para os grupos particulares uma esfera de liberdade em relação ao Estado. Num segundo momento, foram propugnados os direitos políticos, os quais - concebendo a liberdade não apenas negativamente, como não-impedimento, mas também positivamente, como autonomia- tiveram como consequência a participação cada vez mais ampla, generalizada e freqüente dos membros de uma comunidade no poder político ou liberdade no Estado; e finalmente foram proclamados os direitos sociais que expressam o amadurecimento de novas exigências - podemos mesmo dizer, de novos valores--, como os de bem estar e de igualdade não apenas formal, e que poderíamos chamar de liberdade através ou por meio do Estado (ibidem, p.42).

Esse mesmo processo gradual em direção à institucionalização dos direitos do Homem foi evidenciado também por Antonio Cassese no pós Primeira Guerra Mundial quando foram dados os primeiros passos que marcaram a emergência do atual regime de direitos humanos. Vieram por meio da assinatura de tratados que visavam conferir proteção, ainda que pontual, aos trabalhadores e minorias religiosas, étnicas e lingüísticas. No entanto, tal processo tornou-se mais acelerado e global após a Segunda Guerra Mundial, frente aos horrores das atividades de massacre realizadas durante o Holocausto (Cassese, 2005, p.379). As potências vencedoras da guerra compartilhavam a convicção que a agressão nazista e as atrocidades perpetradas durante a guerra apenas foram possíveis mediante um sistema jurídico internacional que permitia graves violações dos direitos humanos em nome da inviolabilidade soberana. Sendo assim, uma das formas de se evitar que situações de violência semelhantes viessem a se repetir seria por meio da proclamação e legalização de certos direitos básicos do homem (ibidem, p.377). Assim, de acordo com Antonio Cassese (ibidem, p.377), as mudanças de perspectiva das grandes potências contribuíram como uma mola impulsadora para o desenvolvimento do regime internacional dos direitos humanos.

No plano histórico, Bobbio sustenta que as afirmações, assim como a institucionalização dos direitos humanos, derivam de “uma radical inversão de perspectiva na representação política, ou seja, relação Estado/cidadão na sociedade interna e internacional” (Bobbio, 1992, p.4). A prioridade de segurança apenas dos Estados encontrava-se antes assegurada pelo princípio de soberania. Entende-se por soberania o direito do soberano resguardar seu território e população contra interferências externas. Porém, atualmente, tal conceito se mostra, cada vez mais,

vinculado à capacidade do Estado em providenciar bem estar aos nacionais e garantir a obediência aos direitos humanos. Assim, podemos destacar uma passível flexibilização e, até limitação, do direito de soberania frente às crescentes demandas pela asseguarção dos direitos dos homens, não apenas enquanto cidadãos, mas enquanto indivíduos.

Bryan S.Turner, em seu texto “Outline of a theory of Human Rights”, aponta que a categoria de cidadania normalmente se mostra um mecanismo inadequado para o fornecimento de proteção dos indivíduos contra Estados repressores e autoritários, ao contrário da categorização de direitos humanos, que são universalmente mais inclusivos, com uma proposta de serem direitos extra-políticos e super-societários e, por isso, têm sua legitimidade assegurada além das fronteiras e controles estatais protegendo os indivíduos contra a violência estatal (Turner,1993, p.182).

## 2.5. Estrutura do Regime Internacional de Direitos Humanos

O que chamamos de regime internacional dos direitos humanos é composto por um sistema de princípios, procedimentos e regras que visam à construção, implementação e observação dos direitos humanos, ou seja, um conjunto de instituições e documentos que compilam e fundamentam os direitos fundamentais do homem, dentre os quais destaca-se a Declaração Universal dos Direitos Humanos.

A Declaração Universal, sendo um fruto histórico, por meio das quais foram afirmados os direitos de uma figura humana, representa a “consciência histórica que a humanidade tem dos próprios valores fundamentais na segunda metade do século XX (Bobbio, 1992, p.34). No texto da Declaração Universal dos Direitos Humanos, podemos perceber a materialização de um processo de mudança de perspectiva dos Estados em relação à necessidade de flexibilização do princípio de soberania diante de casos excepcionais de violência humana<sup>7</sup>. A institucionalização desses valores em normas internacionais evidencia na opinião de Bobbio, um grande passo na história da humanidade, pois “pela primeira vez um sistema de princípios fundamentais da conduta humana foi livre e expressamente aceito, através de seus respectivos governos pela

<sup>7</sup> Em 1948, quando o texto da Declaração Universal dos Direitos Humanos foi produzido, não era a vontade de todos os Estados flexibilizar sua soberania, motivo pelo qual a DUDH nasceu como um documento jurídico não vinculante. Somente com o passar do tempo, na medida em que suas normas tornaram-se costume internacional, é que elas passaram a influenciar decisivamente a conduta dos Estados.

maioria dos homens livres que vive na Terra” (ibidem, p.28). Assim, Bobbio chega a afirmar que a Declaração Universal dos Direitos do Homem “representa a manifestação da única prova através da qual um sistema de valores pode ser considerado humanamente fundado e, portanto, reconhecido: e essa prova é o consenso geral acerca de sua validade” (ibidem, p.26). No entanto, mais adiante, no próximo capítulo, será apresentado as bases do questionamento acerca do consenso de valores apontado por Bobbio, a fim de evidenciar como tal fundamento ainda encontra-se em controvertidas discussões entre praticantes e acadêmicos das relações internacionais.

A estrutura atual do regime internacional de direitos humanos, conforme delineados por Jack Donnelly (2003), é composta pelos seguintes principais órgãos: o Conselho dos Direitos Humanos, o Comitê de Direitos Humanos e o Alto Comissariado da ONU para os Direitos Humanos.

O Conselho dos Direitos Humanos evidencia-se como o mais novo órgão do regime internacional dos direitos humanos, aprovado, em maioria, pela Assembleia Geral da ONU. Entrou em operação em 15 de Março de 2006 e veio substituir a Comissão da ONU para os Direitos Humanos (Mingst & Karn, 2007, p. 251). Desde 1967, a Comissão era o principal fórum na negociação das normas de direitos humanos, inclusive da Declaração Universal e das Convenções internacionais, tendo o direito de conduzir investigações a respeito de possíveis casos de violação de direitos humanos<sup>8</sup>. É importante ressaltar que a Comissão não tinha, assim como os demais órgãos do regime de direitos humanos internacional, a competência jurídica de coibir os Estados a respeitarem os direitos humanos. A atividade mais dramática exercida pela Comissão era a divulgação pública de provas que confirmassem a violação dos direitos humanos exercida por um determinado país. Mesmo diante das limitações correspondentes à implementação de normas de direitos humanos nos países, o papel de destaque destacável da Comissão se revelava no desenvolvimento de normas internacionais de direitos humanos (Donnelly, 2003, p.132).

O segundo órgão em importância na estrutura do regime de direitos humanos é o Comitê de Direitos Humanos da ONU. Composto por 18 especialistas independentes que exercem a função principal de monitorar a obediência dos Estados frente ao Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (art. 28 do seguinte pacto). Adicionalmente, o órgão que monitora o Pacto Internacional de Direitos Sociais, Econômicos e Culturais é

---

<sup>8</sup> A partir de 1967 (Res. 1235/67 do ECOSOC)

o Comitê de Direitos Sociais, Econômicos e Culturais, que entrou em operação em 1987, também composto por 18 especialistas (criado pela resolução do ECOSOC 1985/17). Esses comitês, formalmente, não julgam as práticas dos Estados, e os relatórios são discutidos em uma sessão pública cujo resultado é uma troca de informações que atua positivamente no monitoramento da observância dos direitos humanos (ibidem, p. 133).

O Alto Comissariado da ONU para os Direitos Humanos é o terceiro órgão na estrutura. Criado em 1993<sup>9</sup> a fim de aprofundar, ligeiramente, a capacidade coercitiva e efetiva do monitoramento da observância aos direitos humanos, tem como vantagem o exercício de um mandato explícito para lidar com qualquer Estado na sociedade internacional e a respeito de qualquer assunto que abarque a questão dos direitos humanos.

Em relação aos documentos principais que compõem o regime, encontramos a Declaração Universal dos Direitos Humanos e a Carta da ONU como seus corações centrais, seguida das Convenções de Direitos Políticos e Cíveis e de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, cujos tratados entraram em vigor em 1976.

Ainda em relação às instituições e documentos que compõe o sistema internacional de direitos humanos, seguem-se também a Primeira Conferência Mundial dos Direitos Humanos realizada em Teerã em 1968 e a Segunda Conferência Mundial dos Direitos Humanos ocorrida em Viena no ano de 1993.

A Primeira Conferência deu origem à “Proclamação de Teerã”, um documento que materializava esforços dos Estados em direção à busca de soluções para a proteção humana em situações de graves violações dos direitos humanos (Cançado Trindade, 1994, p.169), e que foi posteriormente endossado pela Resolução 32/130 da Assembleia Geral. Esse evento também foi particularmente importante, pois em seu texto foi-se traçada a relação entre os direitos humanos e o direito humanitário, onde lê-se que “a paz é a condição primordial para o pleno respeito aos direitos humanos e que a guerra é a negação desse direito”. Tendo como resultado que as regras direcionadas a situações de conflito vieram a ser considerada parte integrante do regime de direitos humanos, o direito humanitário foi reconhecido como os *direitos humanos em período de conflito armado* (Swinarki, 1988, p.22, grifo do autor).

Nesse momento, é oportuno nos retermos um pouco mais na relação entre o

---

<sup>9</sup> Resolução 48/141 da AG.

regime internacional de direitos humanos e o direito humanitário. O Direito Internacional Público, em sua versão clássica até 1945, era constituído de duas grandes esferas normativas; a primeira continha um conjunto de normas que regiam os Estados em situações de paz e uma segunda regulava os Estados em situações de conflito armado. Nesse contexto, recorrer à força militar era concedido como expressão do atributo supremo de soberania até 1945 (ibidem, p.13). Já o Direito Humanitário foi originário de normas que regiam o direito na guerra. Seu ano oficial de nascimento remonta a 1864, marcado pela celebração da primeira Convenção de Genebra. Nessa Convenção, os Estados especificaram e codificaram as primeiras normas que atuariam protegendo os feridos e doentes no campo de batalha. É importante mencionar que, por mais que marquemos a data de nascimento do direito humanitário em 1864, no âmbito consuetudinário, já existiam regras a respeito dos métodos e meios para a condução de hostilidades e proteção de certas categorias de vítimas.

Adicionalmente, em 1899 e 1907, os Estados acordaram, por meio das Convenções de Haia, regras e princípios que viriam a estabelecer limites jurídicos aos métodos e aos meios de combate. De acordo com esses documentos, qualquer meio que viesse a causar danos e sofrimento desproporcionais e desnecessários em uma situação de conflito militar, estaria proibido.

Assim, pode-se afirmar de acordo com Swinarski (1988) que a união do Direito de Genebra e Direito de Haia (incluindo a Declaração de São Petersburgo) constituiu o corpo de normas denominado direito na guerra (*jus in bello*) e marcam a origem do atual direito humanitário.

Somam-se ao conjunto de normas jurídicas do direito à guerra (*jus ad bellum*), outros procedimentos para a regulação do uso da força nas relações internacionais, para seu abuso. Em 1928, uma parte da comunidade internacional assinou o Pacto *Kellogg-Briand*<sup>10</sup>, decidindo pela renúncia ao uso da guerra como instrumento político, tendo apenas como situações de exceção o uso da força para a auto-defesa.

Também não podemos esquecer de mencionar o Comitê Internacional da Cruz Vermelha, quando o assunto constitui ações internacionais humanitárias, pois essa instituição foi responsável pela convocação dos Estados a negociarem o texto das Convenções de Genebra de 1949. E constantemente, tem se mantido ator imprescindível na luta pelo reconhecimento ao direito de assistência às vítimas de guerras

(Swinarski,1988, p.20-22).

Chegamos a um ponto da dissertação que se mostra extremamente oportuno fazer-se uma diferenciação entre ação humanitária internacional e intervenção humanitária internacional.

Uma ação humanitária se constitui em atividade não coercitiva realizada, na maior parte dos casos por ONGs (organizações não governamentais) que se encarregam da distribuição de ajuda, serviços básicos e bens essenciais às vítimas de catástrofes. Essas atividades também se voltam a providenciar proteção à população afetada. Têm-se como princípios orientadores de tais ações a imparcialidade, uma vez que a ajuda é fornecida de civil para civil e de acordo com a necessidade e sem diferenciações de origens e crenças; ademais a ajuda humanitária não pode atuar contribuindo para o fortalecimento de nenhuma das partes e prescinde do consentimento do Estado ou das partes envolvidas. Já a intervenção humanitária é entendida como uma interferência militar nos assuntos internos do Estado, ou seja, sem a necessidade de um consentimento do Estado a ser adentrado, com o objetivo de responder a violações massivas de direitos humanos ou alívio de uma grande parcela da população em sofrimento (Morris, 2006, p.98).

Voltando ao regime internacional de direitos humanos, a Segunda Conferência Mundial dos Direitos Humanos foi convocada pela Assembléia Geral da ONU e realizada em Viena, no ano de 1993. Nessa conferência os Estados, por meio de suas assinaturas, comprometeram-se em abraçar, em suas políticas internacionais e domésticas, ações que viessem a contribuir para a proteção aos direitos humanos, atribuindo às suas sociedades o papel de fiscal de suas condutas políticas<sup>11</sup>.

Adicionando de forma significativa o conjunto de documentos jurídicos em direção a proteção da pessoa humana, no âmbito regional foram desenvolvidas e adotadas a Convenção Européia dos Direitos Humanos (1950), a Convenção Americana de Direitos Humanos (1969) e a Carta Africana dos Direitos dos Homens e dos Povos (1981). Semelhantemente, outros tratados setoriais também foram desenvolvidos no cenário internacional para a proteção da pessoa humana. Entre estes, encontramos as Convenções para a Prevenção e Punição do Crime de Genocídio (1948), contra a discriminação racial (1965), contra a discriminação da mulher (1979) e contra a tortura (1984).

---

<sup>11</sup> É importante deixar claro que a assinatura não era uma obrigação estritamente jurídica – a Declaração de Viena não possui efeito jurídico vinculante sobre os Estados.

Percebemos, então, que a partir do surgimento da ONU e sua participação no processo tornou-se possível o desenvolvimento de uma estrutura física e normativa que viesse codificar e universalizar o regime internacional de direitos humanos.

Em relação ao regime em discussão, um ponto extremamente discutido e debatido pelos diplomatas, juristas e acadêmicos de Relações Internacionais e a ser enfatizado nesse trabalho é sua falta de uma autoridade coercitiva, ou seja, por mais que o regime internacional de direitos humanos se constitua de um conjunto de normas reconhecidas e assinadas por um número considerável de países e embaixadas pelos princípios expressos na Carta das Nações Unidas, suas medidas de monitoramento e observância atuam apenas por meio de recomendações e alertas, sem a possibilidade do uso da força.

Donnelly (2003) aponta a referida fraqueza coercitiva do regime como uma consequência da falta de interesse de seus arquitetos (Estados) em atribuir ao regime mecanismos que garantam sua observância: “A fraqueza procedimental do sistema não é acidental, mas o resultado de decisões políticas conscientes” (Donnelly, 2003, p.135). Assim, um forte regime de direitos humanos simplesmente não reflete os interesses percebidos dos Estados ou coalizão capaz de implementá-lo (ibidem, p.136).

Nesse momento, encaixa-se bem o argumento de Wheeler de que as intervenções humanitárias mostram-se como as últimas e fundamentais formas de garantir dos Estados à obediência às normas internacionais de direitos humanos (Wheeler, 2000, p.1). Ademais, situa-se no exercício da violência o início daquele tipo de proteção (a coercitiva) a que estamos habituados, por uma longa tradição, a chamar de jurídica” (Bobbio, 1992, p.39).

Dentre as normas do regime internacional de proteção à pessoa humana, possivelmente, a única expressão um pouco menos flexível se encontra redigida no texto da Convenção Sobre Prevenção e Punição do Crime de Genocídio (1948), uma vez que direciona a tarefa de *punir os praticantes e dessa forma prevenir* os crimes de genocídio aos seus signatários. O texto da Convenção deixa claro que as práticas de genocídio são reconhecidas como crimes contra a humanidade e as atividades que possam atuar em direção ao alívio das vítimas e interrupção das práticas devem partir da competência das Nações Unidas. “A Convenção permite que qualquer parte signatária possa chamar para a competência das Nações Unidas para prevenção e supressão dos atos de genocídio” (Artigo VIII).

No corpo do texto da Convenção, encontramos uma definição a respeito do que

constituem as práticas de genocídio. Porém, é fundamental destacar que o desenvolvimento de critérios para a identificação de práticas de genocídio reflete um consenso político e jurídico entre os Estados a respeito da seriedade desses crimes.

No entanto, conforme será exposto nos capítulos seguintes, mesmo diante de violações que categorizam crimes contra a humanidade, não há garantias que os membros do Conselho irão responder de forma coercitiva, conforme o esperado em muitos casos, pois ainda cabe a estes o direito de interpretar se a violação representa ou não, uma ameaça à paz e segurança internacionais (Franck, 2003).

Assim, conforme veremos a seguir, devido ao fato de regime de direitos humanos se encontrar desprovido de mecanismos de coerção que venham aumentar sua aquiescência, é apenas a partir da associação de violações de direitos humanos com ameaças à segurança internacional que esses direitos adquirem status de segurança, ou seja, adquirem um status de prioridade dentro do Conselho de Segurança e, assim, podem até ser impostos militarmente.

## **2.6. Entrada dos Direitos Humanos no espaço do Conselho e emergência da prática de Intervenção Humanitária.**

Com o fim da Segunda Guerra Mundial e o início dos incentivos internacionais à descolonização, territórios coloniais que lutaram por suas independências desencadearam, em muitos deles, disputas políticas em direção ao exercício do poder central. Como consequência, grupos e facções civis guerreavam entre si pelo controle do território, mergulhando a população civil em meio às suas batalhas políticas.

Devido à desintegração do confronto Leste-Oeste tornam-se cada vez raros os incentivos para as grandes potências controlarem os conflitos civis, conforme apontado por Simone Pinto:

O fim da Guerra Fria acentua desordem e caos político, econômico e social em países como a Angola, Moçambique, Somália, Afeganistão, onde conflitos outrora fomentados pelas superpotências perderam sua relevância em termos de política internacional. Países instáveis como estes já não mais atraíam o interesse dos grandes e foram abandonados às suas elites repressoras e guerrilhas (Pinto, 2000, p.9). E como resultado, “tem-se o aumento das massas populacionais em deslocamento ao longo das fronteiras em direção a países vizinhos, provocando instabilidade econômica e social pelos países por onde passam” (idem).

O cenário de esquecimento para os países em guerras e instabilidades civis se

estende até o ponto de os refugiados e as ondas de violência começarem a incomodar o restante da comunidade internacional, principalmente os países vizinhos, conforme ocorrido ao norte do Iraque em 1991, o qual materializou sob as vestes da ONU, o primeiro caso de autorização de uma intervenção militar apontada pelos membros como humanitária.

É de fundamental importância mencionar os dois casos de violação aos direitos humanos anteriores aos anos noventa que obtiveram um tratamento proveniente do Conselho de Segurança por meio de sanções obrigatórias, baseadas no Capítulo VII da Carta da ONU: foram os da Rodésia do Sul em 1966, e África do Sul em 1977. Em ambos os casos, as violações de direitos humanos foram caracterizadas como “ameaças à paz e à segurança internacional” e tratadas, pela primeira vez, como questões de segurança internacional (Malone, 2004, p.10 e Roberts, 2006, p.79).

Tendo estes dois casos como precedentes à prática de intervenção humanitária nos anos noventa, período no qual torna-se mais freqüente a passagem das questões de proteção dos direitos humanos da esfera da política interna dos países à esfera do Conselho de Segurança (Mingst & Karns, 2007, p. 28) e a possibilidade de um tratamento coercitivo as violações de direitos humanos, assuntos políticos antes não vistos como ameaçadores como a questão do meio ambiente, acesso à água, acesso a medicamentos e à comida, passam a representar, frente à comunidade internacional, possíveis elementos desestabilizadores da comunidade internacional. Conforme ressaltado por Linda Fasulo: “The non-military sources of instability in the economic, social, humanitarian and ecological fields have become threats to peace and security” (Fasulo, 2004, p.46). Como consequência, levantaram-se questionamentos a respeito dos objetos de segurança internacional: “Questions have been raised about the referent objects of security, that is whether states or individuals, as well as questions about what constitutes a security threat” (Fierke, 1998, p.9).

Sessenta anos após a criação das Nações Unidas as maiores ameaças à atual comunidade dos Estados se estendem além da concepção de Guerra militar, abraçando situações de extrema pobreza, doenças contagiosas, degradação ambiental, conflitos internos, produção de armas nucleares, radiológicas, biológicas, terrorismo e crime organizado (A/59/565, 2 Dezembro de 2004, p.11).

No painel realizado pela Assembléia Geral em Dezembro de 2004, referente a ameaças, desafios e mudança intitulado “A more secure world: our shared responsibility” (2004), os representantes de Estado advertem para a identificada “interconexão entre as ameaças à paz e à segurança internacionais”, concluindo que as

ameaças atuais não reconhecem fronteiras e limites nacionais, são conectadas e devem ser endereçadas por meio dos níveis globais, regionais e nacionais. Dessa forma, em essência todos os Estados compartilham a responsabilidade pela segurança dos demais (ibidem, p.12).