

5. O Conselho de Segurança e o processo de tomada de decisão para uma intervenção humanitária militar.

5.1 Introdução

Após as devidas interjeições acerca da prática de intervenção humanitária, seus problemas de definição junto ao debate de codificação e a apresentação dos conceitos centrais de Wittgenstein, esse capítulo fará uma tentativa de aplicação dos conceitos wittgensteinianos às tomadas de decisão para a prática de intervenção humanitária dos anos noventa. Para isso, teremos como espaço privilegiado de análise o Conselho de Segurança da ONU.

O presente capítulo será dividido em duas partes. Na primeira parte faremos uma explanação a respeito do Conselho de Segurança das Nações Unidas, isto é, o que é e como funciona dentro do sistema ONU, identificaremos a estrutura do processo de tomada de decisão como particularista e buscaremos compreender de que forma e por quais meios suas decisões vem a adquirir vestimentas jurídicas. Para isso, utilizamos como referências centrais Frederick Schauer, da Filosofia do Direito, e dois realistas jurídicos, Thomas Franck e Jane Stromseth, que voltam suas análises ao direito internacional e, sobretudo, ao debate da intervenção humanitária.

Serão apresentados também, na segunda parte do capítulo, os discursos proferidos pelos membros do Conselho de Segurança durante as tomadas de decisão para as intervenções humanitárias nos territórios ao norte do Iraque, Somália, Ruanda, Bósnia e Kosovo. O objetivo da apresentação dos discursos é meramente apontar de que forma os conceitos centrais à prática da intervenção humanitária: soberania, conflito interno/internacional, violação massiva de direitos humanos e, principalmente, ameaça à paz e à segurança internacionais, adquiriram significados e, assim tratamentos, diferentes em todos os cinco casos.

Na presente análise, cada tomada de decisão será aproximada a um jogo de linguagem wittgensteiniano, no qual a linguagem e as regras do jogo que a conduz são negociadas ao longo das relações de interação. As regras jurídicas examinadas, interpretadas ou descartadas nas tomadas de decisão também são objetos de negociação

dos membros e sofrem influência das regras do jogo no sentido wittgensteniano (as regras que permitem, mantêm e orientam as relações de interação em cada jogo, em cada tomada de decisão).

Conforme vimos nos capítulos anteriores, na Carta da ONU comprova-se a existência de uma regra que proíbe a intervenção, mas nada se encontra escrito a respeito da possibilidade de exercer atividades intervencionistas com a autorização da sociedade internacional. Assim, a intervenção aparece no corpo do texto apenas sendo proibida e nada mais. Semelhantemente, há normas que proíbem o uso da força pelos Estados dentro da sociedade internacional, tendo como situações de exceções apenas o exercício de legítima defesa ou mediante a autorização do Conselho de Segurança. Dessa forma, a prática de intervenção humanitária, como atualmente vem sendo exercida pelos Estados, mesmo quando autorizada pela ONU, não se encontra respaldada por normas jurídicas que antecedem cada caso. As regras de reconhecimento e regulação são construídas ao longo do processo decisório de autorização que ocorre entre os membros do Conselho, diante de situações específicas de violações de direitos humanos.

A atual parte da dissertação se volta a investigar o processo de tomada de decisão que ocorre dentro do Conselho de Segurança, pois apenas mediante seu desenlace, a possibilidade de uma intervenção humanitária autorizada se constrói. Sendo assim, identifica-se a instituição do Conselho como, juridicamente, a responsável pelo processo de construção das regras que caracterizam e regulam os casos de intervenção humanitária.

Ao olhar para as tomadas de decisões no Conselho, estaremos interessados em ressaltar como os conceitos centrais que arquitetam o entendimento da atual prática são negociados por meio do uso da linguagem e adquirem significados diferentes em cada caso de intervenção analisado (desde a intervenção no Iraque em 1991 à intervenção em Kosovo em 1998).

Porém, antes de investigarmos o processo de tomada de decisão que ocorre, basicamente, dentro do espaço do Conselho de Segurança, devemos iniciar essa parte com uma exposição do Conselho, suas regras de funcionamento e seu papel na atual configuração internacional.

5.2. O Conselho de Segurança da ONU

O Conselho de Segurança configura um dos principais órgãos do sistema ONU. Seu nascimento converge com o surgimento das Nações Unidas em 1945 e sua principal tarefa refere-se à manutenção da paz e da segurança internacional. A responsabilidade de ser o guardião da segurança internacional lhe é respaldada, juridicamente, pelo Artigo 24 (1) da Carta das Nações Unidas que dita:

A fim de assegurar pronta e eficaz ação por parte das Nações Unidas, seus Membros conferem ao Conselho de Segurança a principal responsabilidade na manutenção da paz e da segurança internacionais e concordam em que no cumprimento dos deveres impostos por essa responsabilidade o Conselho de Segurança aja em nome deles.

De acordo com os Artigos 24(1) e 24(2) da Carta da ONU, ocupar uma das cadeiras do Conselho de Segurança carrega a grande responsabilidade de atuar na manutenção da paz e da segurança internacional, independente dos interesses nacionais de cada membro. Os membros do Conselho devem agir em conformidade com os propósitos e princípios das Nações Unidas. No entanto, nem todos os membros assumem essa responsabilidade conforme apontado por Allen Buchanan:

Not all permanent members are willing to act in accordance with their special responsibility for the maintenance of international peace and security under the United Nation Charter (S/PV.3988, 24 March 1999, p.6-7). There is a growing perception that the requirements of Security Council authorization are an obstacle to the protection of basic human rights in internal conflicts (Buchanan, 2003, p.131).

Adicionalmente, de acordo com o Artigo 39 da Carta da ONU, a Organização atribui ao Conselho de Segurança à liberdade de definição dos casos qualificados como ameaça à paz e à segurança internacional, e os Artigos 41 e 42, respectivamente, evidenciam que o tratamento pode ser de forma pacífica ou com o uso da força. Assim, para atuar de acordo com suas responsabilidades, o Conselho tem o direito de agir em nome dos demais membros da Organização. Sendo assim, constitui-se o único órgão cujas resoluções têm um caráter obrigatório a todos os países da sociedade internacional (Fasulo, 2004, p. 39).

Na estrutura do Conselho, pode-se notar uma grande quantidade de poder na mão de poucas potências, o que é visto como problemático para autores como Buchanan (2003), texto no qual o autor defende a necessidade de uma reforma no Conselho de Segurança em direção a uma estrutura de representatividade mais fidedigna ao atual

desenho de poderio internacional. Buchanan ressalta que as assimetrias de poder entre os Estados na sociedade internacional resultam em participações diferenciadas nos processos de criação e aplicação das normas internacionais, criando discrepâncias e afetando a eficiência e legitimidade do direito internacional. “A handful of powerful states wield a disproportionate influence over the creation and above all the application and enforcement of international law” (Buchanan, 2003, p.145).

O Conselho de Segurança da ONU também é o único órgão que contém em suas formação membros permanentes e não-permanentes. Os cinco permanentes são as potências vencedoras da Segunda Guerra Mundial: EUA, Reino Unido, França, China e Rússia (antes URSS) e os membros não permanentes são países que atuam sob posições rotativas com mandatos de dois anos sem reeleição consecutiva. Os cinco membros permanentes, a fim de cristalizar seu predomínio em relação aos demais, exercem, de forma exclusiva, o direito ao veto nas questões emergenciais de segurança internacional discutidas pelo Conselho. O exercício de veto impossibilita que a devida questão venha a receber um tratamento do Conselho. Outra atividade de prática nas reuniões é a participação de países que não membros do Conselho de Segurança da ONU. Se assim lhe forem concedidos, à autorização de participação pelo presidente do Conselho e os demais membros, esses exercem o direito de se manifestar, via discursos, dentro do espaço do Conselho, ainda que de forma limitada, sem direito a voto.

O poder demasiadamente assimétrico entre os membros permanentes e não-permanentes do Conselho, materializado no direito de veto para os mais fortes, é objeto de extensas discussões na academia, conforme demonstrado no capítulo dois. É importante mencionar que além do direito ao veto, os membros permanentes também podem se abster de exercício do voto quando desejar ou quando lhe for requisitado. A abstenção não optativa deve ocorrer na seguinte situação: quando um membro permanente do Conselho de Segurança estiver envolvido na controvérsia¹.

A abstenção, assim como a votação a favor ou contra, também se evidencia como uma jogada, em um sentido wittgensteiniano, uma ação, uma forma de expressão silenciosa de não participação de um jogador membro permanente em um referido jogo em andamento, evidenciando-se como uma marca de ausência do participante e falta de cooperação.

O Conselho de Segurança foi arquitetado para conter um número reduzido de

¹ Art. 27, par. 3 da Carta da ONU.

membros, de forma a tornar mais eficientes as tomadas de decisão voltadas a ameaças à paz e à segurança internacionais. A fim de manter o número reduzido de países, mas não falhar em uma representação balanceada das regiões do mundo, a Assembleia Geral adotou em 1965 uma resolução apontando que dentre os membros não permanentes, cinco devem vir da África e Ásia, dois da América Latina, um do Leste Europeu e dois um da Europa Ocidental (Mingst & Karns, 2007, p. 25-27). Desde 1965, dez países compõem os membros não permanentes do Conselho. Estes são eleitos para um mandato de dois anos e durante o tempo determinado, participam plenamente das discussões e votações no Conselho.

Na atual dissertação, os discursos dos membros do Conselho, futuramente apontados, serão tratados com igual peso, apesar de ressaltarmos a diferença de poder entre os membros permanentes e não permanentes do Conselho. Isso se deve, uma vez que o trabalho se volta a identificar de que forma a atribuição de significados específicos nos discursos de cada membro para os mesmos termos centrais da atividade humanitária influencia o entendimento a respeito da prática, e assim, o resultado da votação. Logo, todos os discursos apresentados no fórum de discussão contribuem para um resultado, pois a atividade de negociação é interativa e foge ao controle dos participantes, independente dos recursos de poder de cada um.

5.3. Como o Conselho de Segurança atua?

Quando um possível caso de ameaça à paz e à segurança internacional é trazido ao Conselho pelos seus membros, pela Assembleia Geral ou pelo Secretário Geral das Nações Unidas, a primeira iniciativa do Conselho é recomendar que as partes em conflito tentem alcançar um acordo por meios pacíficos. Sendo assim, a participação inicial da instituição é em delinear os princípios para um deslinde pacífico². Em alguns casos, o Conselho pode até vir a conduzir uma investigação a respeito da situação de conflito para facilitar a materialização de acordos de paz entre as partes. Ainda, na tentativa de obtenção de um acordo de paz, o Conselho também pode enviar uma missão a campo, apontar representantes especiais para o caso e requisitar ao Secretário Geral seu envolvimento. No entanto, quando os meios pacíficos se esgotam, o Conselho

² Art. 38 da Carta da ONU.

possui competência para autorizar e enviar uma missão militar para reduzir o nível de tensão e permitir que um caminho para a paz possa ser desenvolvido. Se o uso da força for necessário para a contenção da violência, o Conselho exerce a competência jurídica de autorizar o uso de força militar, sob o Capítulo VII da Carta, como um último recurso a ser operacionalizado (UN, 2000, p. 69).

Uma intervenção não deve ser confundida com uma operação de missão de paz, pois, de acordo com o site das Nações Unidas, podemos entender uma missão de paz como “uma atividade direcionada ao controle de conflitos por meio da presença das Nações Unidas em campo (normalmente envolvendo soldados tanto militares quanto civis), com o consentimento das partes, a fim de implementar ou monitorar o desenvolvimento de arranjos relativos ao controle do conflito, sua solução e/ou a proteção da distribuição de ajuda humanitária”³. As missões de paz também podem ser militares ou de observação, e nas duas o uso da força é apenas autorizado em casos de auto-defesa (UN, 2000, p.73). Já as intervenções militares humanitárias, conforme previamente exposto, são atividades militares que podem vir a fazer o uso da força, se assim for determinado pelos membros do Conselho de Segurança, desconsiderando, em última instância, o consentimento do Estado violador. Outra diferença que deve ser mencionada é a frequência na qual essas duas atividades ocorrem. Enquanto as missões de paz podem ser originariamente traçadas desde a formação da ONU em 1945, e são muito mais frequentes na sociedade internacional, as intervenções militares humanitárias iniciaram suas ocorrências em 1991, com a intervenção ao norte do Iraque, e são de mais rara utilização. Há também pontos de semelhança entre essas duas instâncias, como, por exemplo, em ambos os casos, suas práticas têm envolvido respostas *ad hoc* para seus casos, de acordo com as demandas específicas apresentadas. Ademais, por mais que ambas necessitem da autorização do Conselho de Segurança⁴, as missões de paz, assim como as intervenções humanitárias, não se encontram expressas na Carta da ONU, e como uma das consequências, de instância prática, dessa ausência, vemos que ambos os termos podem ser utilizados de várias formas na diplomacia e também nos textos acadêmicos.

Para que o Conselho possa autorizar o uso da força em uma determinada missão, seus membros tendem a concordar que um caso específico possa vir a se configurar em

³ <http://www.un.org/Depts/dpko/glossary/p.htm> Último acesso 22/11/07.

⁴ As missões de paz, no passado, já foram autorizadas pela AG no contexto da *Uniting for Peace*.

uma ameaça à paz e à segurança internacional, invocando-se, assim, o Capítulo VII da Carta da ONU. As práticas de intervenção humanitária também contaram como a sentença “utilização de todos os meios necessários para a contenção da ameaça” como parte da construção de uma moldura jurídica que autoriza para o uso da força nas missões. Delineia-se, conforme exposto, o caminho procedimental jurídico para o uso da força na sociedade internacional. Apesar dos três fatores supracitados constituírem a moldura jurídica para uma intervenção humanitária autorizada, nem sempre iremos encontrá-los juntos, presentes tanto nas discussões do Conselho, quanto no texto da resolução e no mandato das missões.

Conforme explicitado no Artigo 39 da Carta, cabe apenas ao Conselho a tarefa de reconhecer os casos enquanto ameaças à paz e à segurança internacional, e autorizar uma missão intervencionista. No entanto, vimos também que não há critérios objetivos que possam orientar, nas tomadas de decisões, os membros do Conselho em relação aos casos que qualificam, ou não, a necessidade de uma intervenção. Logo, contata-se um amplo espaço para a negociação dos critérios e regras que orientarão cada caso a ser discutido.

Frederick Schauer (1991) identifica o tipo de funcionamento de tomada de decisão, descrito acima, como referente a um modelo particularista. Nesse modelo, o que importa para os tomadores de decisão é encontrar o melhor resultado para os casos específicos. Logo, a dinâmica da tomada de decisão é orientada pela aquisição dos resultados que façam sentido ao caso em questão, estando de acordo com as concepções e expectativas dos participantes. Assim, há um certo desprezo acerca da forma como as decisões são alcançadas, seja por vias jurídicas, ou não. Aprofundando um pouco mais a questão, Struchiner (2005) nos explica, com devida clareza, que uma estrutura particularista de tomada de decisão permite que os responsáveis pela decisão sejam sensíveis e mais orientados pelo contexto ao tentar encontrar a resposta mais adequada aos casos. O modelo particularista de tomada de decisão, então, aparece nesse trabalho como o mais próximo da estrutura de tomadas de decisão observada em funcionamento no Conselho por dois motivos: primeiramente, por basear os resultados das tomadas de decisão em um exercício de interpretação das delegações participantes, e, finalmente, pelas situações serem discutidas e tratadas caso-a caso, levando-se em consideração suas demandas específicas.

Tal dinâmica particularista também se aproxima da proposta de análise de Wittgenstein, ao apontar a necessidade de tratar, separadamente, as situações humanas

lingüísticas como se cada uma desenvolvesse uma dinâmica e uma lógica próprias. Como nos casos de intervenção, cada situação apresenta suas singularidades, não havendo uma única fórmula que permita caracterizar todos os casos de intervenção humanitária no pós Guerra Fria e, nem tampouco, uma única forma de tratar os casos. Por isso, a proposta wittgensteiniana apresentada no trabalho fornece-nos a capacidade de identificar as “distinções finas” entre os casos semelhantes, e desenvolver tratamentos que estejam mais de acordo com os cenários e as demandas de cada caso.

As reuniões do Conselho, assim como dos demais órgãos das Nações Unidas, na maior parte das vezes, geram documentos. Documentos esses que, na opinião de Thomas Franck (2003), não devem ser vistos como contendo uma moldura congelada, ou pouco flexível (*frame-frozen*), uma vez, que são dignos de interpretação por seus órgãos competentes. Na concepção dos realistas jurídicos, as regras jurídicas devem ser entendidas como em constante construção e adaptação, à medida que os operadores do direito se voltam a buscar respostas mais adequadas aos novos casos a partir de seus surgimentos (Struchiner, 2005, p.205).

In the course of the operations from day to day of the various organs of the Organization, it is inevitable that each organ will interpret such parts of the Charter as are applicable to its particular functions. This will be manifested in the functioning of such body as the General Assembly, the Security Council or the International Court of Justice (Statement of Committee IV/2 of the San Francisco Conference, UNCIO Doc.933, IV/2/42(2), at 7; 13 UNCIO Docs. At. 703, 709).

Percebemos aqui uma noção de direito que se baseia nas atividades interpretativas dos juízes acerca de cada caso em questão. A atividade interpretativa se direciona às informações colhidas dentro e fora de campo, e, adicionalmente, aos documentos jurídicos existentes, regras, valores e sentenças jurídicas, tal como aos casos precedentes.

Essa característica adaptativa do sistema ONU é o que permite a professora e juíza Rosalyn Higgins afirmar que a autoridade necessária para resolver disputas a respeito da interpretação da Carta para cada caso específico emana dos órgãos responsáveis no sistema ONU, o que reforça a concepção de que cada órgão da ONU detém a autoridade de atuar como árbitro das questões que encaixam em sua área de competência e de acordo com suas com seus limites de atuação. “It can be said with a mild overstatement that the Charter *is* what the organs *do*” (Franck, 2003, p.206). A partir dessa constatação de Thomas Franck, na qual a Carta acaba, por fim, sendo

reformulado constantemente pelas decisões de seus principais órgãos, vemos uma aproximação entre os documentos jurídicos escritos e as regras e decisões das rodadas de negociação.

Adicionalmente, para os realistas jurídicos como Franck, a esfera do direito evidencia-se como uma arena onde são desenvolvidas certas discussões e deliberações para as tomadas de decisão que em nada diferem das deliberações e decisões em outros sistemas normativos como, por exemplo, a política e a moralidade. Dessa forma, a leitura realista jurídica nos aponta que a fronteira entre o que é direito e o que não é direito (no nosso caso, a esfera política) se mostra inexistente ou, nos casos mais otimistas, altamente porosa (Struchiner, 2005, p.45-46). Dessa forma, pela proximidade entre as esferas jurídicas e os demais espaços normativos, as decisões jurídicas são fortemente influenciadas por elementos não tradicionalmente qualificados como de direito, como por exemplo, os interesses dos tomadores de decisão, suas percepções de justiça, suas expectativas em relação às ações dos demais, noções de moralidade e o uso da linguagem. (idem, p.45-46). Assim, fortalece-se a premissa realista jurídica de que as decisões, que ao final vestem roupagens jurídicas, como as do Conselho, são influenciadas pelo uso que se faz da linguagem na comunicação e na caracterização dos casos.

Seguindo-se essa linha, sugere-se a necessidade da construção de uma estrutura “aberta” de reconhecimento e tratamento dos casos de intervenção humanitária, pois cada caso debatido pelo Conselho pede respostas normativas e práticas diversas. Tal sugestão já previamente formulada aproxima-se, demasiadamente, da proposta de análise científica wittgensteiniana, onde a atribuição de uma regra geral mostra-se contrária à idéia de análise do funcionamento de um suposto objeto (em ambos os casos, o funcionamento da linguagem) nas relações humanas.

Aproximando o processo de tomada de decisão a uma noção de jogo que toma forma por meio das negociações no Conselho de Segurança, durante uma reunião de discussão, os jogadores são os representantes dos Estados que se encontram sentados à mesa, cada um com a posição de seu país referente à questão em pauta. Todos devem saber a forma que devem se comportar dentro de um órgão que exerce a autoridade suprema em decidir sobre as questões de segurança internacional. Há regras formais e institucionalizadas que orientam a condução das discussões, assim como o comportamento dos membros dentro do Conselho. Essas são chamadas de regras procedimentais. Adicionalmente, percebe-se a existência de outros tipos de regras, com

graus menores de institucionalização, como as regras jurídicas e em seguida as regras que orientam e atribuem significado às ações e termos lingüísticos utilizados durante as discussões. Essas últimas serão denominadas nesse trabalho de “regras do jogo”, conforme a nomenclatura utilizada por Ludwig Wittgenstein em *Investigações Filosóficas* (1958).

5.4. Regras Procedimentais, Regras Jurídicas e “Regras do Jogo”

O funcionamento do Conselho de Segurança é regido por normas institucionalizadas procedimentais, que funcionam de forma a estruturar e organizar as atividades do Conselho. São sessenta e uma regras codificadas e conhecidas pelas delegações e recomendadas a quaisquer outros participantes da reunião e podem ser encontradas na página das Nações Unidas. Por serem escritas, todos têm acesso a essas regras, independente de serem membros ou participantes das tomadas de decisão. As regras procedimentais são teoricamente regras claras, *regras ditas* que servem para conduzir e ordenar o andamento das reuniões. Indicam, por exemplo, quais as responsabilidades dos membros, como desenvolver a agenda do Conselho e submeter uma representação dos países membros ao fórum, a relação entre o Secretariado com o Conselho, as conduções de atividades do Conselho, as línguas ali faladas, e finalmente o papel do Conselho na admissão de novos membros às Nações Unidas. São regras que contam com um grande grau de institucionalização, por isso, são vistas pelos membros como menos abertas a debates e interpretação.

O segundo grupo de regras que atua sobre o funcionamento do Conselho são as normas jurídicas. Essas, assim como as procedimentais, na maioria dos casos, também são regras ditas, ou seja, acessíveis a qualquer Estado, porém com um menor grau de institucionalização, o que as torna mais propícias à interpretação e negociação. Ademais, no conjunto de comandos jurídicos encontramos também os princípios legais não codificados que servem para orientar as decisões alcançadas via negociação no Conselho de Segurança.

Para os realistas jurídicos, as regras do direito internacional público, mais especificamente, os comandos contidos na Carta da ONU, devem atuar como guias para os membros durante as votações, apontando as possíveis direções de acordo com as molduras jurídicas existentes. Conjuntamente, os membros ficam incumbidos de

interpretar os artigos relevantes da Carta de acordo com o assunto em questão. “Voting in the Security Council shall be in accordance with the relevant Articles of the Charter and of the Statute of the International Court of Justice” (regra 40, p.7)⁵.

Diante da emergência de novos casos potenciais de intervenção humanitária, os tomadores de decisão nem sempre encontram regras claras e já confeccionadas para sua identificação e regulação, verificando assim, situações de indeterminação jurídica. Nesses momentos, os realistas jurídicos apontam que as regras presentes atuam apenas como referências secundárias, ou melhor, setas que apontam as direções possíveis, como “guias heurísticos transparentes que apenas auxiliam na busca pelo melhor resultado” (Struchiner, 2005, p.160)

O terceiro grupo de regras que auxilia na configuração e andamento da tomada de decisão do Conselho de Segurança são regras não ditas, não formais, acessíveis somente aos participantes das negociações no Conselho. Essas regras, não institucionalizadas chamaremos de “regras do jogo”, por assim, como nas análises de Wittgenstein, serem responsáveis pela construção e manutenção das relações de interação que compõem a dinâmica dos jogos de linguagem, aqui assemelhados ao processo de tomada de decisão para uma intervenção humanitária.

Em qualquer jogo, as “regras do jogo” são constituídas mediante a preocupação dos jogadores em desenvolver e manter as relações de interação que o compõem. Assim, não há uma direção única na qual o jogo virá a seguir, o objetivo inicial dos jogadores é, inicialmente, apenas manter a interação, pois sem interação não há jogo. Dessa forma, mostra-se fundamental que haja mais de um indivíduo para que seja possível o desenvolvimento do jogo de linguagem, assim como a construção de significado aos termos e ações empregados por estes. Por isso, as primeiras regras do jogo de linguagem são as regras de interação.

Cada jogador, ao se inserir no jogo, deve ter conhecimento de suas regras ditas, regras procedimentais acessíveis a qualquer um, sendo este participante ou não. Porém apenas mediante a aquisição de experiência, um conhecimento das regras que orientam cada jogo, um jogador pode melhor estabelecer suas jogadas realizando um cálculo de expectativas em relação as possíveis manobras dos demais participantes. Não é que os interesses de cada jogador não contem, mas o objetivo é afirmar que, associado aos motivos internos pelos quais cada jogador estabelece suas ações, há também a

⁵ <http://www.un.org/Docs/sc/scrules.htm>.

influência referente às expectativas do comportamento dos demais. Em outras palavras, a expectativa de comportamento dos outros, conta para se estabelecer as jogadas, uma vez que o primeiro objetivo em qualquer jogo é, como falamos, a manutenção da interação.

Para jogar um jogo, seja ele qual for, há uma série de regras, ditas e não ditas, conforme vimos. Porém, nem todas as regras são utilizadas ao mesmo tempo. De acordo com o andamento do jogo e as jogadas dos participantes, umas aparecem e são utilizadas enquanto outras se mostram ausentes. Dessa forma, pode-se sugerir que, em cada jogo, há também uma negociação entre os jogadores acerca das regras que serão utilizadas. Aqui vemos um ponto de aproximação extremamente interessante com a condução do processo de tomada de decisão no Conselho para uma intervenção humanitária. Em cada reunião, são negociadas as regras ditas (em grande parte as regras jurídicas) e não ditas que farão parte de cada jogo, ou seja, de cada tomada de decisão. A seleção das regras não é realizada, no seu todo, de forma consciente e acordada pelos participantes antes do jogo, elas são negociadas durante o jogo, mediante as jogadas dos participantes. No contexto sócio-político e lingüístico da tomada de decisão, é de suma importância o jogador reconhecer as regras que foram negociadas durante o jogo para que possa reconhecer o tipo de jogo e saber jogá-lo.

Um outro ponto importante que vale a pena destacar quando analisamos uma tomada de decisão no Conselho de Segurança, é que o resultado dos debates e negociações que ocorrem entre os membros apresenta resultados nem sempre cogitados pelos participantes da tomada de decisão. Isso por que o processo de discussão é uma atividade dinâmica e interativa, que não cogita o controle por nenhum membro em específico, independente de seus recursos de poder e influência sobre os demais membros, uma vez que controlar o processo significaria a possibilidade de antecipar as jogadas. Além do mais, as regras negociadas durante o jogo influenciam fortemente o andamento das jogadas e as rodadas de discussão.

A cada rodada de negociação no Conselho de Segurança, um novo jogo se configura no qual se desenvolvem regras próprias mais adequadas ao contexto sócio-político e argumentativo em questão. No jogo de tomada de decisão, elementos variados, que não apenas os interesses dos jogadores, vão atuar influenciando o processo de interação entre os participantes. Os interesses dos jogadores nem sempre garantem o resultado final do jogo, uma vez que, por mais que os participantes tenham suas intenções de jogada, estes não são capazes de exercer controle sobre o andamento do jogo. O jogo

evidencia-se como uma atividade dinâmica e interativa, e foge ao controle completo dos jogadores, por mais experientes que estes sejam.

Também é interessante notar que jogos que ocorrem dentro de um mesmo ambiente podem variar. Por exemplo, no espaço de um mercado de frutas, posso participar de uma série de jogos: de compra, de barganha, de troca de mercadoria...E as palavras que serão proferidas terão seus significados associados a cada tipo de jogo. Podem também ocorrer jogos mistos, quer dizer, enquanto um interlocutor entende as jogadas e age de acordo com um tipo de jogo, para um outro o jogo se mostra diferente.

Por exemplo, em um jogo no qual se discute uma forte violação de direitos humanos com possibilidade de intervenção em um país fraco do sistema internacional, alguns diplomatas podem insistir em defender a necessidade de uma intervenção humanitária. Nesse sentido, estão inseridos em um jogo de negociação e convencimento. Países mais fracos, por sua vez, podem interpretar a jogada dos primeiros como algo perigoso e se recusarem a participar do jogo. Para esses, o jogo não é de negociação, mas sim uma possibilidade de ameaça à sua existência. Um terceiro grupo pode ver nas discussões a respeito da intervenção uma boa oportunidade de reforçar a importância do princípio de soberania e a ilegalidade dos atos intervencionistas e, para esse último, o jogo está sendo conduzido de forma inapropriada e em confronto com as normas jurídicas internacionais.

Assim, conforme supramencionado, a identificação dos jogos em andamento pode se evidenciar como uma tarefa difícil uma vez que cada participante pode reconhecer o jogo em andamento e as expectativas em relação ao comportamento dos demais de acordo com seus interesses, e jogá-lo de maneiras diferentes. Mesmo assim, a afirmativa de que os atos e as palavras apenas adquirem significados dentro de um contexto específico ainda se mantém válida, por mais que os contextos possam ser compreendidos de formas diferentes para cada jogador. As regras são resultados de consensos entre os jogadores. Dessa forma, jogadores podem acordar regras que venham a constituir mais de um jogo, assim, como um jogador pode participar de inúmeros jogos.

Quando os jogos são semelhantes (como emergências humanitárias), algumas regras podem ser utilizadas dos jogos anteriores, quer dizer, jogos passados podem influenciar no significado do jogo atual devido aos seus graus de similitude (Fierke, 1998, p. 20). Por exemplo, as regras procedimentais e as regras jurídicas entre jogos semelhantes também podem ser as mesmas, porém dificilmente as regras do jogo serão

iguais, pois conforme mencionado, essas são desenvolvidas durante as tomadas de decisão. Esse ponto se mostra particularmente interessante para a presente discussão acerca dos casos de violações de direitos humanos, que têm o potencial para serem interpretados como situações dignas de intervenções humanitárias, pois as experiências de casos de intervenção anteriores podem atuar na identificação de novos casos. No entanto, as regras do jogo conferem à dinâmica de interação do jogo a possibilidade de resultados novos não cogitados por nenhum jogador em específico.

5.5. Como os membros do Conselho de Segurança da ONU obtêm informações provenientes do campo?

Para a realização da coleta de informações e evidências, os membros do Conselho contam com os relatórios oficiais do Secretário Geral e das agências responsáveis dentro do sistema ONU. Adicionalmente, cada vez mais, agentes não-governamentais e intergovernamentais fazem parte do jogo de recolhimento de informações e as transmitem aos representantes dos Estados. Todos esses atores, estatais e não estatais, por fim, acabam contribuindo de forma fundamental para o processo denominado por Franck de *fact-finding* (Franck, 2003, p.227-9) O jurista Franck aponta que, durante as tomadas de decisão do Conselho de Segurança da ONU, entram no jogo as informações e evidências provenientes do caso presente, que serão confrontadas e comparadas aos casos anteriores na procura de semelhanças e disparidades. É por meio desse exercício de analogia que os membros chegam a uma conclusão, via interação, referente ao tratamento do caso em questão. No entanto, mesmo diante de similitudes com jogos anteriores e regras de procedimento, nada garante que o resultado seja o mesmo. “The unfolding of one game is not a guide to how future matches will unfold” (Fierke, 1998, p.20) Assim, tendo acesso aos relatórios construídos pelo Secretário Geral e as informações provenientes das demais fontes que participam do recolhimento de informações para o Conselho, os quinze atuais membros apresentam seus pontos de vista a respeito do caso em discussão, antes ou depois da votação.

No presente trabalho, reforçamos a seguinte constatação: no conjunto de intervenções humanitárias, em um determinado período após 1991, dentre as argumentações das delegações no Conselho, há variações referentes aos significados dos termos intervenção humanitária, ameaça à paz e à segurança internacionais, ameaça

regional, soberania, violação de direitos humanos, etc. Percebe-se que as caracterizações dos casos mudam quando os contextos lingüísticos e políticos no qual se inserem também se transformam. Veremos também como em cada caso as regras ditas e não ditas foram negociadas pelos membros por meio de seus discursos, oferecendo caminhos possíveis de serem traçados.

Porém, antes de darmos um passo adiante, mostra-se necessário fazermos uma pequena recapitulação a respeito da tese da indeterminação dos conceitos de Wittgenstein e a discussão referente à atribuição de precisão ao conceito de intervenção humanitária, para que possamos evidenciar uma segunda forma de atribuir precisão a conceitos e regras que não seja pelo caminho da institucionalização. A segunda forma de atribuir precisão, conforme já previamente mencionada nos capítulos dois e três e, de origem wittgensteiniana, é proveniente da inserção das palavras (unidades lingüísticas) em seus contextos argumentativos, uma vez que, conforme vimos no segundo capítulo, para a realista jurídica Jane Stromseth (2003), as diferentes caracterizações referentes à prática de intervenção humanitária atuam positivamente na construção de molduras jurídicas flexíveis para sua regulação. Positivamente, porque a falta de consenso a respeito da prática abre a necessidade de debates entre os acadêmicos e políticos, referentes ao significado da prática de intervenção (Stromseth, 2003, p.233).

No entanto, por mais que o presente trabalho também defenda a tese da jurista Stromseth, há os que, contrariamente, defendem a necessidade da atribuição de uma precisão por via institucional, ou seja, por meio da eleição de critérios objetivos para a caracterização e condução da prática de intervenção humanitária. Assim, podemos construir regras auxiliares que venham a orientar a interpretação das regras principais e apontar critérios que identifiquem a partir de quando uma violação de direitos humanos se torna uma ameaça à paz e à segurança internacional.

A fim de oferecer uma visão alternativa a esse último grupo, há, entretanto, uma segunda forma de atribuir determinação ao significado das palavras e sentenças apontada por Wittgenstein que não encontra-se mencionada nos estudos de política internacional. Para esse filósofo, as palavras, em geral, adquirem um significado “delimitado” (ou seja, determinado) apenas quando inseridas em um contexto lingüístico. Assim, por meio da atividade argumentativa, os interlocutores utilizam informações provenientes do contexto para especificar o significado dos conceitos centrais utilizados em seus discursos. Nesse sentido, as atividades de argumentação e negociação que acontecem dentro de fóruns de discussão, como o Conselho, atuam em

direção a precisar seus significados, levando-se em consideração o contexto em questão para cada caso e abrindo-se mão da fórmula “one size fits all”, ou seja, de que a regra ou conjunto de regras, uma vez devidamente institucionalizados, possa vir a tratar todos os possíveis casos.

5.5.1. Os Casos de Intervenção Humanitárias Pós Guerra Fria

5.5.1.1. Ao Norte do Iraque

A primeira invasão coercitiva humanitária autorizada pelas Nações Unidas se direcionou contra o governo iraquiano⁶. O objetivo era conter os atos de violência realizados contra a minoria curda ao norte de seu território em 1991. Apesar da falta de autorização do governo anfitrião e da ausência de um consenso na sociedade internacional a respeito da legalidade da missão intervencionista, as operações de alívio *Safe Heaven* e *Provide Comfort* contaram com a participação de aproximadamente treze mil soldados americanos e suprimentos de mais doze países que, juntos, distribuíram 25 milhões de libras de água, comida, suplementos médicos, remédios, roupas, abrigo para as áreas protegidas ao norte do Iraque. Vários observadores internacionais identificaram a iniciativa como uma nova versão de intervenção humanitária, até então apenas exercida para resgate de próprios cidadãos em território estrangeiro (Weiss & Chopra, 1995, p. 87).

Os que apoiaram a ação defenderam-na como necessária para a proteção dos direitos do homem, mesmo que no presente caso, a intervenção viesse a esbarrar nas regras de soberania e não intervenção. No entanto, esse não era o caso para a maioria dos membros no Conselho, já que os atos de violência eram provenientes do governo iraquiano, entidade entendida como responsável pela asseguaração do bem estar e da segurança à sua própria população (Wheeler, 2003, p.144).

A iniciativa de trazer o caso do massacre dos curdos realizado pelo governo de Saddam Hussein ao Conselho de Segurança em 1991 foi atribuída à França e à Turquia, por ambos os países temerem na época uma invasão de refugiados curdos em seus

⁶ Nos termos da Resolução 688 do CSNU.

territórios (Wheeler, 2000, p. 141). O Ministro das Relações Exteriores da França apontou na reunião do Conselho 2982 (5 abril de 1991) que o destino dos curdos estava nas mãos da sociedade internacional e, por isso, a comunidade internacional compartilhava uma ‘obrigação’ de intervir.

Violations of human rights such as those observed become a matter of international interest when they take on such proportions that they assume the dimension of a crime against humanity. That indeed is happening in Iraq. The influx of refugees, the continued fighting in the border areas, the increasing number of massacres are arousing indignation and are threatening international peace and security in the region(S/PV.2982, 5 Apr, 1991: 53, grifo do autor)

Nessa mesma reunião, a Turquia e o Irã requisitaram, por meio de cartas dirigidas ao Conselho, uma ação internacional para prevenir até um milhão de refugiados ao norte e quinhentos mil ao sul. *Ambos os países defenderam que o deslocamento de grandes quantidades de refugiados representava uma ameaça à paz e à segurança da região* (grifo do autor).

O representante da Turquia apontou em seu discurso que a onda de violência posta em prática pelo governo iraquiano contra as minorias curdas, provocara o deslocamento de um grande número de refugiados. “Cidades inteiras estão desertas como consequência desses atos [de violência]” e a situação na parte norte do Iraque, próxima a fronteira da Turquia e Irã, se mostrava especialmente alarmante (S/PV 2982, 5 abril de 1991, p. 4-5).

Na atual parte da dissertação, apontaremos para os discursos realizados na reunião 2982 do Conselho de Segurança da ONU, que ocorreu no dia 05 de Abril de 1991, pois foi na presente reunião que foi votada e autorizada a primeira ação intervencionista humanitária, ainda que sem a autorização para o uso da força. A configuração dos membros não permanentes era a seguinte:

- 1 Áustria
- 2 Bélgica (na presidência)
- 3 Costa do Marfim
- 4 Cuba
- 5 Equador
- 6 Índia
- 7 Romênia
- 8 Iemen
- 9 Zaire
- 10 Zimbábue

Dada a tragédia humana proveniente das ações do governo iraquiano e o que era

entendido como as implicações internacionais dessa situação, a delegação turca defendeu *a impossibilidade de alegação de que os atos de violência poderiam vir a serem vistos como assuntos internos daquele país*. Assim, não caberia ao Conselho abraçar o papel de mero espectador enquanto as calamidades tomavam forma. A delegação ainda adicionou que os atos de violência representavam uma clara ameaça para a segurança da região e, sendo assim, a *Turquia não permitiria que suas fronteiras fossem inundadas por ondas de refugiados* (S/PV 2982, 5 de abril 1991, p.6, grifo do autor)

Na mesma direção, a delegação paquistanesa apontou as *condições de extrema violência na região*, onde duzentos e vinte mil iraquianos foram forçados a abandonar suas casas e estão se direcionando às fronteiras com a Turquia e Irã, desestabilizando a região, constituindo o caso como uma *violação massiva de direitos humanos no Iraque* (S/PV 2982, 5 de abril 1991, p.9, grifo do autor).

O delegado Kharrazi, da República Islâmica do Irã, convidado a participar da reunião, alegou a necessidade de observância à regra da não intervenção, o que tornaria a missão intervencionista ilegal. No entanto, no momento seguinte, repensou sua posição, retirar e passou a recriminar o governo iraquiano pela crise humana que havia se instalado no país. Defendeu, ao final, que o povo iraniano não poderia se manter indiferente diante do sofrimento da população iraquiana (S/PV 2982, 1991, p.12). De acordo com os números apresentados pela delegação iraniana, cento e oitenta mil refugiados já haviam deixado o território iraquiano em direção aos países vizinhos.

It is evident that the situation inside Iraq, due to its gravity and implications for neighboring countries, has consequences that threaten regional and international peace and security. We believe that it is incumbent upon the Security Council to take immediate measures to put an early end to the suffering of the Iraqi people (S/PV 2982, 5 de abril, 1991, p.13-15).

Também, a fim de fortalecer uma posição favorável à intervenção, a delegação romena lançou um apelo ao Conselho por uma ação internacional, afirmando que:

The international community cannot remain passive in the face of such tremendous human suffering. Indeed, the international community is confronted with a great humanitarian problem, and the United Nations system should do its best to address urgently the critical needs of all the refugees and the displaced Iraqi population (S/PV 2982, 5 de abril de 1991, p. 23).

A delegação romena também lembrou os membros da mesa que, em uma guerra,

os primeiros alvos e principais vítimas são a população civil, declarando então, a situação em questão como uma *“repressão desumana realizada em larga escala pelas autoridades iraquianas contra sua própria população”* (S/PV 2982, 5 abril 1991, p.22, grifo do autor).

O discurso da delegação do Equador foi bastante elucidativo, *mencionando os dois princípios basilares da Carta da ONU: “o respeito irrestrito aos direitos humanos e o princípio de não intervenção nos assuntos domésticos de um Estado”, dois princípios em contradição quando a comunidade internacional está diante de violações de direitos humanos, realizadas por um governo contra sua própria população, como o caso iraquiano. No entanto, o representante reconheceu que diante de graves violações de direitos humanos, que “vão além da esfera doméstica do Estado” como a iraquiana, suas conseqüências afetam as relações internacionais, e podem vir a se constituir em uma ameaça à paz internacional”*(S/PV 2982, 5 abril 1991, p.36, grifo do autor) devendo, portanto, constituir uma prioridade do Conselho de Segurança.

Em relação aos demais membros permanentes do Conselho de Segurança, as posições dos Estados Unidos, Inglaterra, e ex-União Soviética foram favoráveis à intervenção e a China se absteve da votação.

A delegação norte-americana menciona em seu discurso a *“responsabilidade legítima do Conselho de Segurança” em responder as preocupações da Turquia e Irã acerca do numero massivo de refugiados adentrando seus territórios por causa das brutalidades inaceitáveis do governo iraquiano* (S/PV 2982, 5 abril 1991, p. 58, grifo do autor).

A União Soviética, que também se mostrou a favor da missão, afirmou não poder se manter indiferente diante *do sofrimento do povo iraquiano*, apontando a necessidade urgente do Conselho em obstar *as condições de violência que estão obrigando milhares de cidadãos de bem deixarem suas casas* em busca de abrigo nos países vizinhos (S/PV 2982, 5 de abril 1991, p.61, grifo do autor).

A China confirmou sua preocupação com as alegações de Turquia e Irã no referente a invasão de refugiados em seus territórios, mas *reconheceu o caso como de jurisdição interna* (S/PV 2982, 5 de abril 1991, p .55-56), logo, fora do alcance do Conselho de Segurança da ONU.

Finalmente, o Reino Unido deu um passo quando defendeu que *violações de direitos humanos não deveriam ser tratadas como uma questão de política interna, conforme fora estabelecido, anteriormente, no caso da condenação da política de*

apartheid na África do Sul, no final da década de noventa (S/PV 2982, 5 de abril 1991, p. 64-65, grifo do autor).

Dessa forma, submetido à votação do documento S/22448, o Conselho, acabou por fim, autorizando, por dez votos a favor e três votos contra (além de duas abstenções), a primeira intervenção humanitária (ainda que sem o uso da força) a ser realizada ao norte do Iraque, sob a jurisdição da resolução 688 (1991).

Podemos sugerir, concordando com constatação de Wheeler, que os dez membros que discursaram no Conselho, nomeando os efeitos transnacionais da repressão iraquiana uma “ameaça à paz e à segurança internacional” influenciaram, amplamente, o resultado das discussões, conforme também apontado em “Saving Strangers” (2000, p.143):

Esse resultado reflete que a adoção da resolução foi resultado não apenas do sofrimento da população curda, mas principalmente, de argumentações dentro do Conselho referentes aos diferentes significados que emergem do Artigo 2(7), agora em um novo período, o pós Guerra Fria.

Em relação às regras debatidas e negociadas pelos membros durante o processo de tomada de decisão para a intervenção no Estado iraquiano, a regra de não intervenção mostrava-se não adequada às regras de proteção aos direitos humanos, conforme evidenciando pelo diplomata equatoriano. Por isso, percebemos, com a presente ilustração dos discursos, que durante a tomada de decisão, as regras de soberania e não intervenção foram praticamente silenciadas, sendo garantida, ao contrario, uma ênfase nas regras de proteção aos direitos humanos e a na desobediência do governo de Saddam Hussein às leis humanitárias internacionais.

O caso iraquiano entrou para a história internacional como a primeira missão humanitária intervencionista a ser autorizada pelo Conselho de Segurança da ONU, sem, no entanto, contar com uma autorização para o uso da força. Seu objetivo era fornecer ajuda e alívio à população afetada pela violência estatal do governo iraquiano que estava sendo acusado de violações massivas de direitos humanos contra sua população curda. A violência utilizada pelo governo iraquiano também foi compreendida como um fator de instabilidade regional, caracterizado pelo intenso deslocamento de refugiados para os países vizinhos. A violência empregada contra os curdos e as suas conseqüências transnacionais contribuíram imensamente, para a caracterização da situação como uma ameaça à paz e à segurança internacional.

É importante lembrar que, nos jogos de tomadas de decisão dentro do contexto de uma intervenção humanitária, os discursos proferidos pelas delegações atuaram como ações, jogadas em um contexto sócio-político e lingüístico específico, em que as delegações dos membros são os jogadores.

No caso iraquiano, a maioria dos membros optou pela defesa dos direitos humanos, identificando o caso como um de amplitude e natureza incapaz de se enquadrar no contexto dos assuntos internos do Estado, adquirindo proporções de ameaça à paz e à segurança internacionais.

Os membros também reforçaram o papel do Conselho de Segurança em não apenas agir frente às situações caracterizadas como ameaças internacionais, como também autorizar missões que venham a garantir a obediência dos direitos humanos mesmo em situações de confronto com as regras de soberania, não intervenção e não uso da força.

A China, no entanto, sustentou a opinião oposta de que o conflito no Iraque, por mais que tenha criado ondas de refugiados que desestabilizaram a região, ainda assim, deveria ser visto como uma situação de jurisdição interna. Na opinião da delegação chinesa, mesmo diante da extrema violência estatal contra a população curda, a regra de não intervenção deveria vir acima da defesa dos direitos humanos. Logo, a intervenção não deveria ser vista como um mecanismo legítimo.

Como resultado da tomada de decisão, pode-se argumentar que o reconhecimento dos membros de que os fluxos de refugiados adentrando países vizinhos em busca de segurança contribuiu imensamente, para a interpretação da situação de violência como algo de amplitude internacional que deveria pousar sob a atenção e os cuidados do Conselho de Segurança da ONU.

Em relação às “regras do jogo”, essas não conseguem ser devidamente apontadas e reconhecidas, pois, conforme previamente evidenciado por Wittgenstein, os jogadores as constroem à medida que o jogo vai se configurando. Logo, apenas podemos antecipar que essas regras são responsáveis pela manutenção das relações de interatividade, que por sua vez, desenvolvem a construção dos significados das palavras empregados e assim, das jogadas de cada participante. Ademais, são regras que orientam os jogadores por meio da experiência em direção às futuras jogadas. Logo, para que possamos identificar tais regras do jogo, devemos desviar o olhar das regras em geral, e recolocá-lo em direção ao resultado de suas atuações, ou seja, analisar de que forma certas regras vêm a contribuir para a construção do significado das palavras empregadas.

Pode-se concluir que, na reunião de 5 de abril de 1991, foi apontado pela maioria dos membros que a ameaça à paz e segurança internacional derivava da extrema violência empregada pelo governo iraquiano contra a população curda, constituindo graves violações de direitos humanos: atos de “*repressão desumana realizada em larga escala pelas autoridades iraquianas contra sua própria população*” foram reconhecidos como atos de covardia que “*vão além da esfera doméstica do Estado*” ganhando, desta forma, uma dimensão internacional (grifo do autor). A violência foi, em grande medida, problematizada devido aos grandes fluxos de refugiados adentrando as fronteiras vizinhas. Ademais, a tomada de decisão para a intervenção ao norte do Iraque pode ser relacionada à condução de um jogo de cooperação no que diz respeito à caracterização do conflito como uma ameaça à paz e segurança internacional pelo grau de violência empregado pelo governo iraquiano contra a população curda e o efeito transnacional de fluxo de refugiados, mesmo um membro permanente não tendo concordado com tal caracterização, pois esse mesmo optou pela abstenção, ou seja, optou em não interferir no resultado final da votação.

Pode-se argumentar também que, de acordo com o discurso apresentado pelo diplomata inglês, a autorização da intervenção sofreu influência do caso precedente da África do Sul onde seu governo, por meio da política discriminatória do Apartheid, desrespeitou, por meio do uso da violência, as noções de direitos humanos. Assim, percebemos como casos semelhantes anteriores podem vir a influenciar as expectativas relativas às ações dos jogadores no presente jogo.

5.5.1.2. Somália

A segunda intervenção autorizada pelas Nações Unidas foi realizada em território somali em 1992 e foi liderada pelo governo norte-americano. A missão direcionava-se à violência e a fome proveniente de uma guerra civil que havia se instalado desde a retirada do poder do presidente Muhammad Siad Barre, em 1991. A luta pelo poder central criara uma situação de caos e fome, levando o país a uma desintegração política.

Nas discussões de 1992, frente à situação de desordem generalizada que havia se instalado, a caracterização do caso como uma ameaça à paz e à segurança internacionais foi atribuída à tragédia humana causada pela guerra civil e pela fome. Nos discursos,

muito pouco foi dito às conseqüências transnacionais do conflito (como correu no caso do Iraque) como a fuga de milhares de nacionais aos países vizinhos.

A iniciativa do Conselho de Segurança em intervir na Somália em prol dos direitos humanos não encontrou uma barreira nas regras de soberania e de não intervenção, pois os membros do Conselho argumentaram, consensualmente, em seus discursos que a Somália configurava em um território sem governo. Apesar de haver dúvidas nas Relações Internacionais se fato de não ter governo retira de um Estado suas prerrogativas soberanas.

A reunião 3145, na qual autoriza-se uma missão intervencionista humanitária na Somália, ocorreu no dia 3 de dezembro de 1992 e os países que compunham o conjunto de membros não permanentes, sentados à mesa, eram:

- 1 Áustria
- 2 Bélgica
- 3 Cabo Verde
- 4 Equador
- 5 Hungria
- 6 Índia (presidente)
- 7 Japão
- 8 Marrocos
- 9 Venezuela
- 10 Zimbábue

Em 1992, um dia antes do presidente americano George W. Bush ter decidido liderar a missão militar na Somália, o Secretário Geral da ONU Boutros Boutros-Ghali, havia escrito para o Conselho reportando uma situação de deterioração que havia se instalado na Somália. Nesse relatório, concluiu afirmando que a única forma de evitar a morte de mais de dois milhões de somális seria por “quebrar o ciclo de extorsão e chantagem” vindo das elites guerreiras e “estabelecer condições de segurança que venham a permitir a distribuição dos suprimentos humanitários” (The Guardian, Nov.1992).

At the present, no government exists in Somalia that could request and allow such use of force. It would be therefore necessary for the Security Council to make a determination, under Article 39 of the Charter, that a threat to peace exists, as a result of the repercussions of the Somali conflict on the entire region, and to decide what measures should be taken to maintain international peace and security (Roberts, 1993, p. 440, grifo do autor).

Na reunião 3145, o embaixador de Zimbábue afirmou que “não poderiam apoiar

o presente episódio de uma história não revelada de sofrimento de homens inocentes, mulheres e crianças famintos” na Somália (S/PV.3145, 3 dezembro de 1992, p.6). Enquanto o embaixador Marroquino afirmou pousar no Conselho de Segurança “a única esperança de alívio *já que a situação na Somália abalava a consciência universal*” (S/PV.3145, 1992, p.6, grifo do autor). A delegação equatoriana contribuiu para a caracterização da situação da Somália como um episódio chocante à consciência humana, apontando em seu discurso que:

The civilized conscience of mankind has been watching with bafflement and anguish how the Somali population, exposed to the rigorous of hunger (...) *”Solidarity and interdependency, principles that underline our international order*, do not permit us to remain impassive in the face of human tragedy, regardless of where it may occur (S/PV.3145, 3 dezembro, 1992, p. 11, grifo do autor)

Ademais, para os membros do Conselho, a intervenção se mostrava necessária pois a violência proveniente da guerra civil e o confisco dos suprimentos humanitários pelas elites guerreiras serviram para aumentar, cada vez mais, o número de vítimas e a dinâmica de violência do conflito. Adicionalmente, o caso foi identificado, de forma unânime, pelos membros do Conselho, como um de natureza excepcional, sem precedentes, uma vez que não havia naquele território um governo somali que pudesse ser responsabilizado pela onda de violência. Logo, a intervenção não estaria confrontando a soberania daquele país, uma vez que a *Somália foi caracterizada pelos membros como um país sem governo, que viesse a ser o interlocutor das Nações Unidas a fim de consentir e concordar acerca de uma missão de assistência humanitária*” (S/PV.3145, 3 dezembro de 1992, p.13, grifo do autor); “*o caso da Somália evidencia-se como uma situação única que pede uma abordagem também única*” (S/PV.3145, 3 dezembro 1992, p.7, grifo do autor); “*trata-se de uma situação sui generis*” (S/PV.3145, 1992, p.14, grifo do autor) e finalmente, a delegação chinesa se diz:

[t]aking into account the long-term chaotic situation resulting from the present *lack of Government in Somalia...exceptional measures should be taken for the settlement of the Somali crisis* (S/PV.3145, 3 de dezembro de 1992, p.16, grifo do autor).

A delegação chinesa ressaltou que a situação de caos e fome que vinham assolando a população somali estava apenas se agravando, uma vez que a ajuda humanitária intermediada pelas Nações Unidas não conseguia alcançar a população afetada. Também, devido à falta de governo no território em questão, as Nações Unidas deveriam tomar medidas urgentes, *fortes e excepcionais* a fim de se criar um ambiente

seguro e viável para a ajuda humanitária (S/PV.3145, 3 de dezembro de 1992, p.16-17, grifo do autor)

A Rússia, durante as negociações do caso, reconheceu a situação na Somália como caótica, onde milhões de pessoas estavam sendo levadas à morte pela violência e fome, sendo as crianças as principais vítimas. A delegação alegou estar *convencida da necessidade do uso de forças armadas, sob controle das Nações Unidas, para garantir a distribuição da ajuda humanitária à população e a segurança da missão de paz que se encontrava em território somali* (S/PV.3145, 3 de dezembro de 1992, p.26, grifo do autor)

Após o discurso russo, o representante francês defendeu o papel prioritário das Nações Unidas no processo, afirmando que, apesar dos esforços da instituição em oferecer uma ajuda humanitária substantiva à Somália, a violência no país vinha se agravando. A delegação francesa, então, chamou à atenção da comunidade internacional para a necessidade de uma “ação vigorosa”, diante de uma situação que caracterizou como *sem precedentes*, e abraçou a iniciativa da resolução 794, baseada no Capítulo VII da Carta, em utilizar todos os meios necessários para por um fim ao caos na região (S/PV.3145, 3 de dezembro de 1992, p.29, grifo do autor)

Na opinião de Sir. David Hannay, da delegação da Inglaterra, a Somália poderia ser caracterizada como *uma tragédia humana na qual a vida de milhões de pessoas estava ameaçada e 700.000 refugiados já havia deixado suas casas*. Hannay ainda relatou a grande generosidade dos países da União Européia em enviar ajuda à população atingida, mas que, no entanto, a maioria dos suprimentos estava sendo interceptada antes de alcançar seus destinos. O problema, então, parecia estar na falta de segurança dentro do país que vem *impedido a distribuição da ajuda humanitária*. Assim, *a delegação inglesa acreditava repousar na atividade intervencionista a única opção para evitar um prolongamento da crise* (S/PV.3145, 3 de dezembro de 1992, p.34, grifo do autor).

A intervenção na Somália caracteriza-se como a primeira missão intervencionista onde foi autorizado o uso da força militar, respaldada pelo uso do Capítulo VII da Carta da ONU, e justificada claramente com propósitos humanitários. No Iraque, o uso da força militar não havia sido garantido pela resolução 688 e, na Bósnia, o Capítulo VII não fora invocado. Logo, podemos perceber que a categoria ameaça à paz e à segurança internacional durante a reunião 3145 havia sido vinculada, dentro do Conselho de Segurança, à situação calamitosa de fome e conflito interno que

havia se instalado na Somália. Parecia não haver entre os membros o entendimento de que a uma missão intervencionista viria a confrontar a regra de não intervenção, uma vez que o caso da Somália havia sido caracterizado pelos membros, excepcionalmente, como um país sem governo.

Também identificando o caso na Somália como uma “*tragédia humanitária com proporções indescritíveis*”, a delegação norte-americana reafirma a natureza pacífica da missão intervencionista diante da recém aprovada resolução 794, defendendo como o único objetivo da missão a construção de um ambiente seguro para a distribuição da ajuda humanitária. Afirmou, adicionalmente, que a comunidade internacional, agindo em direção a responder aos trágicos eventos ocorridos na Somália, tem se mostrado apta a desenvolver a estratégia necessária para lidar com a potencial desordem e com os conflitos gerados no mundo pós-Guerra Fria (S/PV.3145, 3 de dezembro de 1992, p.36, grifo do autor)

A fim de concluir essa parte, vimos que na tomada de decisão para a missão militar na Somália, a regra jurídica de não intervenção foi reafirmada como incompatível com o caso em questão, pelo país ser visto pelos membros como um território sem referência governamental que pudesse ser responsabilizado pelo ocorrido ou consultado acerca da entrada de uma missão humanitária internacional. Conforme já mencionado, pela opinião da maioria dos membros, o episódio gerador da necessidade de intervenção, o conflito civil, continha uma natureza interna extremamente violenta e pouco se falou na reunião a respeito de seus possíveis efeitos transnacionais. O uso da força, princípio limitado pela Carta da ONU, mostrava-se necessário para a maioria, pois os esforços de distribuição de suprimentos e ajuda humanitária, anteriormente autorizados pela ONU, e também oferecidos por organizações humanitárias não governamentais, estavam sendo confiscado pelas elites guerreiras que se utilizavam destes para realimentar o conflito por meio de chantagens e barganhas. Assim, a violência escalava a cada dia. A desobediência das partes em conflito às regras do direito humanitário, principalmente, àquelas referentes à proteção da população civil, também foram invocadas, fortalecendo uma situação de não aceitabilidade dos membros frente a extrema violência, guerra e fome generalizadas. Assim, pela concepção dos membros do Conselho, cabia à este órgão a prioritária missão de interceptar o conflito e conferir às vítimas proteção contra tamanha destruição e desumanidade.

Pode-se identificar a condução da presente tomada de decisão como um jogo de negociação de cooperação, onde os discursos dos membros somaram-se contribuindo,

ao final, para a construção de uma interpretação oficial.

5.5.1.3. Ruanda

O terceiro grave caso de violação de direitos humanos que iremos discutir nesta dissertação ocorreu em Ruanda em 1994, quando a matança da maioria *Hutu* contra a minoria *Tutsi* chocou a sociedade internacional. Resistências em caracterizar a guerra civil como também um caso de genocídio resultaram em demora e negligência na tomada de decisão para uma intervenção militar. Foi apontado pelo acadêmico Wheeler que o caso de Ruanda evidencia a fragilidade dos arranjos jurídicos quando falta vontade política para ação (Wheeler, 2000, p.208). Havia uma noção de que a decisão de não se intervir coercitivamente em Ruanda havia sido bastante influenciada pela interpretação de um fracasso na missão na Somália que levou à morte soldados americanos na Somália, dias antes.

Ruanda já havia sido palco de uma guerra civil logo após o fim da colonização belga, durante a qual a minoria *Tutsi* contava com privilégios econômicos e sociais sobre a maioria *Hutu*. Em 1959, a maioria *Hutu*, a fim de finalizar a dominação *Tutsi*, derrubou violentamente a monarquia feudal, se colocando no poder. A derrubada da monarquia abriu espaço para uma guerra civil cujas consequências resultaram na morte de aproximadamente vinte mil pessoas e no deslocamento de cento e sessenta mil refugiados para fora do país. Um acordo de paz entre as duas partes foi assinado em Arusha em 4 de agosto de 1993, sob observação das Nações Unidas, e uma missão de paz foi enviada a Ruanda (UNAMIR) com a tarefa de observar se as partes cumpriram o acordo e garantir uma transição pacífica e legítima para a democracia (S/PV 3288, 5 outubro, 1993, p.24). Assim, o mandato da missão de paz expressava a tarefa de monitorar o cessar-fogo e enviar um claro sinal aos extremistas de ambos os lados para que não retomassem a violência (Wheeler, 2000, p.215).

Com a maioria no poder e a retirada progressiva da ONU na região após a transição democrática e a manutenção da paz, as sementes para a construção de um plano de vingança da maioria *Hutu* vinham se tornando aparentes. O plano se direcionava ao extermínio do grupo étnico minoritário, os *Tutsis*.

O abate do avião do então presidente Hutu Habyarimana funcionou como um ponto de partida para a política de extermínio.

No curso de cem dias em 1994, o governo *Hutu* de Ruanda e seus aliados civis realizaram o extermínio de aproximadamente oitocentos mil *Tutsis* e *Hutus* moderados, caracterizando-se na matança mais rápida e eficiente do século XX, utilizando para os assassinatos armamentos de fogo, machados e uma variedade de ferramentas de jardim (Powers, 2001, p. 84).

Frente à situação extremada que havia se instalado em Ruanda e sua escalada rumo à constituição de uma das maiores catástrofes mundiais já vistas, o Secretário Geral da ONU apresentou um primeiro relatório especial ao Conselho, no qual optou pela caracterização do caso como um episódio de guerra tribal e, logo, de domínio interno (S/1994/470). Ademais, como os membros não-permanentes dependiam da obtenção de informações do Secretário Geral, esses não tiveram chance de questionar a interpretação oficial do Secretário (Barnett, 1997, p.559).

Em entrevista oferecida à Linda Melvern, Colin Keating, então presidente do Conselho de Segurança para o mês de abril de 1994, afirmou “Fomos deixados no escuro. A situação era muito mais grave e perigosa do que apresentada no Conselho de Segurança” (Wheeler, 2000, p.217).

Na reunião 3377 de 16 de maio de 1994, onde os membros do Conselho votaram a extensão da UNAMIR e uma possível mudança de mandato para incluir o uso da força, os membros do Conselho não chegaram a uma categorização comum para o caso de violência que estava ocorrendo em Ruanda.

O quadro de membros não permanentes para essa reunião era configurado por:

- 1 Argentina
- 2 Brasil
- 3 Djibouti
- 4 Espanha
- 5 Nigéria (presidência)
- 6 Nova Zelândia
- 7 Oman
- 8 Paquistão
- 9 República Tcheca
- 10 Ruanda

Para a China, a situação foi caracterizada como *uma guerra civil* (S/PV. 3377, 1994, p.9, grifo do autor), para a Rússia (S/PV. 3377, 16 de Maio de 1994, p.9, grifo do

autor) e Nigéria (S/PV. 3377, 1994, p.16, grifo do autor), *uma carnificina*. A França, por sua vez (S/PV. 3377, 16 de maio de 1994, p.11, grifo do autor), reforçou a interpretação de que se tratava de *massacres de civis* e, finalmente, as duas únicas delegações a apontar para a ocorrência de um *genocídio* em Ruanda foram a República Tcheca (S/PV. 3377, 16 de maio de 1994, p.16, grifo do autor) e a Nova Zelândia (S/PV. 3377, 16 de maio de 1994, p.12, grifo do autor). Adicionalmente, para a delegação de Djibouti, a guerra civil representava um fator de instabilidade na região, contribuindo para o reconhecimento de uma ameaça à paz e à segurança dos países vizinhos (S/PV. 3377, 16 de maio de 1994, p.8)

A Grã-Bretanha afirmou que o Conselho não poderia atuar como um mero espectador da onda de violência (S/PV. 3377, 16 de maio de 1994, p.12), enquanto a delegação norte-americana enviou uma mensagem ao Conselho, chamando seus membros para agirem o quanto antes. “The cries of the victims in Rwanda have been heard calling upon the Security Council to act”, uma vez que a magnitude do desastre demandava uma ação da entidade responsável (S/PV. 3377, 16 de maio de 1994, p.12-13).

Durante as discussões referentes à extensão da Missão UNAMIR (Reuniões 3377 e 3388 do Conselho de Segurança), nas quais se contemplava a possibilidade de uma mudança de mandato para conceder autorização do uso da força para a missão de paz, a proposta de acréscimo de soldados para a missão foi aceita, de forma unânime, enquanto o uso da força foi rejeitado por dois dos membros permanentes. Todos, contudo, acabaram por condenar os atos de violência em Ruanda. A China afirmou que “a reconciliação nacional apenas pode ser alcançada quando as espadas forem transformadas em instrumentos de trabalho após o cessar fogo” (S/PV. 3377, 16 maio, 1994, p.9). A Rússia mostrou-se clara na condenação do uso da força militar na operação, afirmando: “A Rússia condena as tentativas de resolver o conflito de Ruanda por meio do uso da força” (S/PV. 3377, 16 maio, 1994, p.10). A França, resabiada, apontava que o objetivo da missão era humanitária e o papel das Nações Unidas em direção à observância do acordo de paz seria o único caminho viável, até então, para se resolver à crise (S/PV. 3377, 16 maio, 1994, p.11).

Por um pedido do Conselho de Segurança, o Secretário Geral elaborou um segundo relatório especial, no qual incluiu recomendações apontando para a constituição de uma força de cinco mil e quinhentos homens a ser enviada, em fases, à Ruanda, a fim de, progressivamente, criar condições de segurança para os civis

refugiados e assistir na distribuição de ajuda humanitária à população atingida. Em relação à possibilidade do uso da força pela missão, essa deveria ser acionada, somente, mediante a autorização do Conselho, caso a presente proposta viesse a falhar (S/ 1994/ 565).

A proposta do Secretário Geral deu origem ao documento S/1994/571, votado e autorizado pelo Conselho, constituindo-se após a votação na resolução 918 (1994). Porém, por mais que a resolução tenha sido autorizada pelos quinze membros do Conselho, contando com os votos favoráveis daqueles que não discursaram no Conselho, a delegação da República Tcheca (S/PV. 3377, 16 de maio, 1994, p.16) e da Nova Zelândia confirmaram seu descontentamento com o conteúdo do documento, afirmando ser mais fraco do que se mostrava necessário para que a atual missão UNAMIR viesse a efetivamente proteger os civis em perigo.

My delegation voted in favor of the resolution 918 (1994), but I cannot conceal its disappointment that the resolution only approves a very modest first phase of the expanded United Nations presence which we believe is essential in Rwanda. (S/PV. 3377, 1994, p. 11). *The situation is being described as a humanitarian crisis as though it were famine or perhaps a natural disaster. In the view of my delegation, the proper description is a genocide* (S/PV. 3377, 16 maio, 1994, p.16, grifo do autor).

Em relação aos significados construídos durante as jogadas no processo de tomada de decisão, duas delegações caracterizaram o caso em questão como um crime de genocídio e defenderam a aplicação de medidas coercitivas. Porém, para a grande maioria, a situação, por mais calamitosa, inaceitável e urgente que fosse, não pedia uma solução militar. Assim, o conflito interno ocorrido em Ruanda, por mais que tivesse sido considerado uma “carnificina”, um “massacre de civis”, continuava não requerendo uma intervenção coercitiva, conforme ocorrera na Somália. Foi devidamente argumentado, pela Rússia e pela China, que o uso da força poderia vir a influenciar uma escalada de violência no conflito. A China também considerou o caso como de jurisdição interna, uma guerra civil, sem grandes efeitos transnacionais. Também, por mais que em Ruanda não houvesse uma referência clara de governo, a regra da soberania não foi argumentada suspensa (conforme ocorreu no caso somali), diante das graves violações de direitos humanos pelas facções da maioria.

Mostra-se interessante sugerir que na tomada de decisão para uma intervenção humanitária militar em Ruanda, mesmo diante de um grau de violência extremo, há a ocorrência de um jogo onde há pouca concordância, um jogo de discórdia extremado em

relação à caracterização do caso e quanto ao tratamento com ou sem o uso da força. Se de um lado temos a maioria dos membros favoráveis a uma solução política e pacífica, de outro, são apontados os discursos da delegação da Nova Zelândia e República Tcheca, ressaltando, como indignação, a ocorrência de um genocídio e com a necessidade urgente do uso da força intervenção pela sociedade internacional.

O que ficou bastante evidente na análise da linguagem utilizada para caracterizar o caso foi a omissão pela maioria (como exceção da República Tcheca e da Nova Zelândia) da palavra genocídio para caracterizar o episódio. Havia uma relutância, entre os membros do Conselho em se utilizar a palavra alcunhada de *the g-word* (Powers, 2001, p.96, grifo do autor) pois, temia-se uma maior pressão do restante da comunidade internacional para que fosse autorizada uma ação de intervenção, uma vez que a condenação ao crime de genocídio encontra-se codificada na Convenção sobre a Prevenção e Punição ao Crime de Genocídio (1948).

Ademais, o caso ruandês foi bastante influenciado pelo resultado desafortunado da operação militar e humanitária na Somália, conforme evidenciado pelo discurso do embaixador britânico, Sir David Hannay, em uma reunião informal do Conselho de Segurança. Nessa reunião, ele se volta aos membros e pede para que “voltem e pensem no que pedimos as nossas tropas para fazer na Somália”.

5.5.1.4. Bósnia e Kosovo

Em 1992, entre os membros do Conselho, cultivava-se a opinião de que a severidade dos ataques à população na Bósnia pelo governo de Milosevic chamava por uma intervenção internacional. No entanto, temia-se arriscar a vida dos soldados e colocar à prova, mais uma vez, a eficiência e credibilidade da ONU. Por mais que França e Reino Unido tivessem pressionado o Conselho para que tropas fossem enviadas ao conflito, compartilhava-se no Conselho um sentimento de relutância frente às ameaças de veto da Rússia e China (Wheeler, 2003, p.260-1).

Favorecendo os defensores de uma intervenção militar na Bósnia, em agosto de 1992, foi votada a resolução 770, que invocava o Capítulo VII da Carta, autorizando o *uso de todas as medidas necessárias* para providenciar ajuda humanitária aos civis e a segurança dos soldados que atuavam sob mandato internacional (grifo do autor). A

sentença destacada acima, utilizada na resolução 770, é de fundamental importância uma vez que, quando presente, permite o uso da força pela ONU contra o país violador. No caso da Bósnia, a intervenção foi autorizada pela ONU permitindo, inclusive, o uso da força, embora não houvesse uma clara justificativa humanitária. Havia referências à dimensão transnacional do conflito e da limpeza étnica realizada pelas tropas do governo.

De acordo com Wheeler (2000), podemos compreender a violência desencadeada pelo governo sérvio nos dois casos seguintes de intervenção humanitária (Bósnia e Kosovo) como resultante de uma tentativa do governo Milosevic em construir uma grande Sérvia por meio de uma anunciada política de limpeza étnica na região.

Durante as tomadas de decisão, a delegação inglesa caracterizou a situação de violência instalada na Bósnia como um *confronto inaceitável à moralidade e às normas de direito humanitário*:

Mistreatment in detention camps, enforced expulsions on the ground of ethnic origin, attacks on civilians and on the United Nations and the ICRC personnel are *affronts to morality and are contrary to all the provisions of international humanitarian law* (S/PV. 3106, 13 agosto de 1992, p. 36, grifo do autor).

Os Estados Unidos apontam a destruição das vilas, execuções e os assassinatos indiscriminados como uma parte da *política desumana de limpeza étnica do governo de Belgrado* (S/PV.3106, p.37, grifo do autor).

No caso da Bósnia, apesar de uma intervenção com propósitos humanitários ter sido consentida pelo governo sérvio, dois membros permanentes, Reino Unido e França, por questões de legitimidade, preferiram trabalhar por meio do Conselho (Wheeler, 2000, p.251). A resolução 770, votada e endossada pelo Conselho na reunião 3106 de 13 agosto de 1992, contou com doze votos e três abstenções (China, Índia e Zimbábue). Tal documento invocava o Capítulo VII da Carta da ONU e convidava os Estados membros a utilizarem todos os meios necessários para distribuir ajuda humanitária na Bósnia. Na reunião responsável pela votação da resolução 770 (reunião 3106) os membros não permanentes presentes eram:

- 1 Áustria
- 2 Bélgica
- 3 Cabo Verde
- 4 Equador
- 5 Hungria

- 6 Índia
- 7 Japão
- 8 Marrocos
- 9 Venezuela
- 10 Zimbábue

O representante da delegação de Cabo Verde caracterizou a situação da Bósnia como uma na qual:

Cities are being bombed and fired upon indiscriminately, leaving behind a trail of destruction and death. Bosnian Muslims are being expelled from their homes to give way to “ethically pure” areas, of bad memory, in a show of *total disregard to humanitarian law and creating a serious and difficult refugees situation*. Concentration camps and mass detention centers, things that seemed to belong to a remote past have once again made their appearance as evidence of the *inhuman nature of this conflict* and portraying the ruthless manner in which Bosnians are being treated (S/PV. 3106, 13 de agosto de 1992, p. 5, grifo do autor).

Acrescenta ainda que o caso em debate apresenta um “*potencial para se configurar em uma grande fonte de instabilidade à paz e à segurança internacionais, se não for contido ou controlado pela comunidade internacional*” (S/PV. 3106, 13 de agosto de 1992, p. 6, grifo do autor).

O diplomata Lasso, representante da delegação do Equador, também associou a política exercida pelo governo sérvio às atividades de limpeza étnica praticadas pelo governo alemão durante a Segunda Guerra Mundial:

Fifty years after the Second World War, racial hatred is still being manifested in expulsion camps and the deaths of the detainees in concentration camps is the final chapter of the so-called *ethnic cleansing* (S/PV. 3106, 13 de agosto de 1992, p. 8, grifo do autor)

Acredita-se que a associação de tal imagem tenha sido fundamental para a formação de uma opinião favorável à intervenção. Para o diplomata, por mais que *o caso da Bósnia pudesse ser caracterizado como um conflito interno, suas conseqüências alcançaram um extremo que se mostrava inadmissível a qualquer consciência civilizada, por isso, a comunidade internacional não poderia se mostrar*

insensível diante do sofrimento de civis indefesos. Sendo assim, o diplomata concluiu apontando que *as violações de direitos humanos exercidas pelo governo sérvio são, sem sombra de dúvida, uma ameaça à paz e à segurança internacionais* (S/PV. 3106, 13 de agosto de 1992, p. 9, grifo do autor).

A posição da delegação indiana foi a favorável à condenação da limpeza étnica na Bósnia, defendendo também a não exclusão do uso legítimo da força em situações de extrema gravidade:

We have no doubt that whatever that the critical and desperate plight of the population demands urgent and effective response on the part of the international community and that such a response cannot and must not exclude the use of force (S/PV. 3106, 13 de agosto de 1992, p. 11-2, grifo do autor).

O Japão defendeu que, em meio à guerra civil em andamento na Bósnia e o fracasso das tentativas da ONU em convencer as partes a abandonarem suas armas, a situação vinha se deteriorado, construindo um quadro de extrema dificuldade no acesso à ajuda humanitária pelas vítimas, com mais de dois milhões de bósnios expulsos de suas casas (S/PV. 3106, 13 de agosto de 1992, p. 21, grifo do autor).

A Áustria, apontando para os esforços do governo sérvio em bloquear o acesso e distribuição de comida, remédios e ajudas humanitárias para as vítimas, também veio a caracterizar o episódio de *limpeza étnica, como constituindo, um crime contra a humanidade* (S/PV. 3106, 13 de agosto de 1992, p. 23, grifo do autor), chamando a responsabilidade para a atuação da sociedade internacional. Conjuntamente com as delegações de Equador e Cabo Verde, a delegação austríaca também utiliza a imagem do Holocausto para reafirmar a não aceitabilidade do que estava se passando na Bósnia.

Fifty years ago, Europe has suffered the insanity of the quest of ethnic purity and its corollary, ethnic cleansing and concentration camps. We cannot allow this to happen again. A new world order, where diverse nations are drawn together in common cause to achieve the universal aspirations of mankind: peace and security, freedom, and the rule of law...where brutality will go unrewarded and aggression will meet collective resistance (S/PV. 3106, 13 de agosto de 1992, p. 26).

Para a delegação russa, a “prática de *limpeza étnica* na virada do século XX era vergonhosa e o Conselho de Segurança agiu corretamente condenando severamente essas práticas” (S/PV. 3106, 13 de agosto de 1992, p. 28, grifo do autor). Essa mesma delegação aponta que havia chegando o momento *no qual não residia nenhuma outra alternativa de solução do conflito que fosse por meios pacíficos* (S/PV. 3106, 13 de agosto de 1992, p. 29-30, grifo do autor). Assim, defendeu a adoção do documento S/24421, que deu origem à autorização da intervenção na Bósnia, “refletindo a

responsabilidade pela qual o Conselho de Segurança foi construído, a manutenção da paz e segurança expressas claramente na Carta das Nações Unidas” (S/PV. 3106, 13 de agosto de 1992, p. 27).

A Hungria ressaltou que as fortes violações de direitos humanos, materializadas em uma política de limpeza étnica, representavam uma ameaça à paz e segurança internacionais, constituindo assim, uma prioridade de ação da comunidade internacional como um todo (S/PV. 3106, 13 de agosto de 1992, p. 31, grifo do autor), tendo, assim, o Conselho a obrigação moral de atuar frente a presente crise.

A delegação da Grã-Bretanha chamou a atenção para a falta de autorização na resolução aprovada para o uso da força, mesmo que viesse a ser necessária.

The resolution calls upon States to use any measures necessary for the delivery of humanitarian relief, including military means, but it does not prescribe the use of force. The use of force is not desirable, but it may be necessary ((S/PV. 3106, 13 de agosto de 1992, p. 34).

A delegação britânica também defendeu a decisão pela intervenção, já que essa se mostrava *moral e juridicamente permitida, uma vez que, o governo sérvio havia violado as leis internacionais, cabendo a sociedade internacional o dever de interceptar os atos de violência* (S/PV. 3106, 13 de agosto de 1992, p. 36, grifo do autor).

A delegação francesa apontou que, diante da continuação do conflito interno, a população da Bósnia e Herzegovina teria experimentado um verdadeiro pesadelo marcado pelo não suprimento de suas necessidades básicas como comida, medicamentos e segurança. Adicionalmente, enquanto a comunidade internacional vinha considerando grandes esforços para mitigar a violência da política de limpeza étnica do governo sérvio, *a violência evidenciava-se como um grande obstáculo à distribuição de ajuda humanitária*. A França também defendeu a necessidade de se *considerar a autorização do uso da força, no âmbito das Nações Unidas* para não se permitir que a população viesse a ser abandonada à fome e à privação (S/PV. 3106, 13 de agosto de 1992, p. 46-7, grifo do autor).

Mesmo diante da expressão de preocupação evidenciada no discurso do delegado chinês, o Sr. Li Daoyu se absteve em votar para a autorização da resolução 770 que permitia a intervenção na Bósnia e Herzegovina, por não concordar com a possibilidade do uso da força para garantir a distribuição de ajuda humanitária.

E finalmente, o senhor Perkins da delegação norte americana caracterizou a situação na Bósnia como alarmante, já que o quadro de limpeza étnica vinha se

intensificando frente às preocupações da comunidade internacional. No discurso oferecido no Conselho, o delegado norte-americano utilizou também imagens que aproximaram o caso da limpeza étnica na Bósnia e Herzegovina aos episódios ocorridos durante a Segunda Guerra Mundial.

We are witnessing some of the most egregious abuses of human rights that Europe has seen since the Second World War, symbolized by the ethnic cleansing being conducted against the innocent victims of this tragedy (S/PV. 3106, 13 de agosto de 1992, p. 37-8).

Conforme vimos, a tomada de decisão no Conselho de Segurança acerca de uma possível intervenção na Bósnia foi recheada com imagens referentes à política de limpeza étnica executada durante a Segunda Guerra Mundial pela Alemanha nazista. As descrições de campos de concentração e a vergonha sobre a sociedade internacional por estar servindo de espectadora à ocorrência de um segundo Holocausto marcaram os discursos das delegações norte-americana, austríaca e equatoriana. Porém, todas as delegações que discursaram, apesar de não terem construído tal aproximação, condenavam intensamente a política de limpeza étnica comandada pelo governo sérvio na região. A solução para o conflito interno parecia não pousar mais em soluções políticas, mas sim na possibilidade do uso da força contra o agressor estatal. Fora mencionado também, diversas vezes, os efeitos transnacionais das ondas de violência, que vinham contribuindo para uma escalada de caos e instabilidade nos países vizinhos. Havia uma ênfase nos discursos que a violação massiva de direitos humanos estava constituindo, claramente, uma ameaça à paz e segurança internacionais. Assim, como argumentado também nos casos do Iraque, Somália e Ruanda, o grau de violência submetido à população era de tamanha grandeza e intensidade que passou a ser interpretado como uma ameaça à paz e segurança internacionais. No entanto, o jogo realizado no Conselho foi cooperativo (mesmo tendo a China, um membro permanente com direito ao veto discursando contra a possibilidade do uso da força absteve seu voto optando assim, pela não alteração do jogo de cooperação em andamento no Conselho). A intervenção, então, mostrava-se necessária em grande medida pela aproximação dos eventos na Bósnia e Herzegovina com as trágicas memórias da Segunda Guerra Mundial.

Seis anos após a tomada de decisão de intervir na Bósnia, um novo cenário de limpeza étnica voltou a assolar a Europa, tendo também como agente promotor o governo sérvio. O governo de Milosevic, em 1998, dando continuidade a sua política de

pureza étnica, voltou seu maquinário de guerra aos albaneses na província de Kosovo. Confirmando o episódio de Kosovo como uma continuidade à política de limpeza étnica realizada pelas autoridades sérvias, a secretária de Estado norte americana mencionou a possível ocorrência de uma segunda *política de limpeza étnica* na região, e conclamou a responsabilidade da sociedade internacional em interceptar o governo de Belgrado. We believe that in 1991 the international community stood by and watched ethnic cleansing in Bosnia...We don't want that to happen again (Kosovo) this time (Steele, 1998, p. 19).

No entanto, apesar das semelhanças entre os dois casos, esses receberam tratamentos bastante diferenciados pelos membros do Conselho. Enquanto o caso da Bósnia foi caracterizado por muitos como uma imagem do ocorrido na Segunda Guerra Mundial com a política do Holocausto, o caso de Kosovo foi identificado por dois membros permanentes apenas como um conflito interno sem repercussões internacionais, impossibilitando, dessa forma, o tratamento do caso pelo Conselho de Segurança.

Nas reuniões do Conselho nas quais foram discutidas as possíveis linhas de conduta da comunidade internacional frente à situação crítica que havia se estabelecido em Kosovo (reunião 3868 responsável pela votação da resolução 1160 e a reunião 3937 que deu origem à resolução 1203), os discursos dos membros do Conselho permanentes e não permanentes procuraram aproximar as violações massivas do caso das violações massivas de direitos humanos em Kosovo com a política de limpeza étnica realizada pelo governo sérvio no território da Bósnia: “para prevenir mais um massacre como o que ocorreu na Bósnia e Herzegovina, o Conselho deve agir rapidamente...” (S/PV. 3868, 31 março de 1998, p.9).

Encontramos também, repetidas vezes, as delegações caracterizando o caso de Kosovo como uma ameaça à paz e segurança internacionais, direcionando o caso a uma prioridade do Conselho de Segurança.

Belgrade cannot pass off the repressive acts of recent weeks as a purely an internal affair”. Human rights matters to us all. And we (a comunidade internacional) have a particular responsibility to reduce the tension in the region before it causes instability in neighboring countries (S/PV. 3868, 31 de março de 1998, p. 12).

A configuração dos membros não permanentes nas duas reuniões foi a mesma:

Reunião 3869 e Reunião 3937

- 1 Bahrain
- 2 Brasil

- 3 Costa Rica
- 4 Gabão
- 5 Gâmbia (presidência)
- 6 Japão
- 7 Quênia
- 8 Portugal
- 9 Eslovênia
- 10 Suécia

A delegação polonesa, convidada pelo Conselho a se pronunciar foi a primeira a falar, e traduziu a opinião do representante polonês para a Organização para a Segurança e Cooperação na Europa⁷, de que *o conflito em Kosovo deveria ser endereçado de forma política e não coercitiva e o princípio de territorialidade da República Federal da Iugoslávia, assim como as demais regras definidas na Carta da ONU, como o direito à autonomia para a província de Kosovo, deveriam ser respeitadas na busca pela solução da crise*. A delegação também elogiou a iniciativa de cooperação entre as Nações Unidas e a OSCE, uma vez que juntas estão atuando “construindo uma noção de solidariedade internacional que se mostrava indispensável para realizar pressão as autoridades da República a fim de que mudem suas políticas” (S/PV. 3868, 31 março de 1998, p.2-3, grifo do autor).

A próxima delegação a falar foi a (também convidada) Ucrânia. Paralelamente à posição polonesa, defendeu uma *resolução à crise por meios pacíficos*, e disse acreditar que as Nações Unidas não poupariam esforços para facilitar que as partes achassem um caminho pacífico de entendimento, providenciando também ajuda à crise humanitária. A delegação ucraniana também abraçou a iniciativa de cooperação interorganizacional materializada na assinatura dos acordos de 16 de Outubro de 1998 entre a República da Iugoslávia e a OSCE, autorizando o envio de uma missão de observação para comprovar a obediência do acordo assinado pelas autoridades iugoslavas em 16 de Outubro. No discurso, o representante ucraniano também ressaltou a importância da obediência do princípio de soberania e da integridade territorial da República, ressaltando, ao mesmo tempo, a necessidade da proteção aos direitos humanos. Assim, para seguir essa posição, a delegação ucraniana se mostrou contrária o uso da força na missão de observação (S/PV. 3868, 31 março de 1998, p.4).

O delegado da Costa Rica apresentou um discurso no qual insistiu na

⁷ OSCE; uma organização em cooperação com as Nações Unidas na tentativa de restabelecer, junto às partes, um acordo de paz que viesse a resolver a crise em Kosovo.

necessidade de medidas que estariam em *conformidade com as normas jurídicas internacionais e a Carta da ONU* (grifo do autor). Aproximando-se das primeiras duas delegações já mencionadas, elogiou a iniciativa de cooperação entre a ONU e a OSCE para fiscalizar o cumprimento pelas partes das resoluções 1160 e 1199, mas alertou que a ONU deveria se manter como única instituição responsável pela manutenção da paz e segurança internacionais, não devendo transferir essa responsabilidade à outras instituições, e tampouco devendo se abster de sua função estabilizadora. Ainda emoldurou a questão de Kosovo como uma que continha *um conteúdo ético e moral inquestionável*, e por isso, deveria ser resolvida por via das normas internacionais (S/PV. 3868, 31 março de 1998, p.6, grifo do autor).

A delegação sueca também elogiou o acordo entre as organizações, pois apenas mediante seu estabelecimento, a comunidade internacional poderia verificar a observância das resoluções da ONU pelas partes. No entanto, concebeu a possibilidade do desenvolvimento de medidas mais firmes se tais iniciativas políticas não viessem a servir para garantir o cumprimento das resoluções impostas pelas Nações Unidas (S/PV. 3868, 31 março de 1998, p.7).

A representação eslovena apontou, assim como todas que discursaram no Conselho na presente reunião, *a ocorrência de sérias violações de direitos na política interna da região*, ressaltando, no entanto, que tais violações têm ocorrido por décadas e têm se mostrado fora do escopo de preocupações do Conselho. No entanto, com a eclosão de um conflito armado cujas conseqüências serviram como *fatores desestabilizadores na região*, a crise acabou por ganhar a atenção do Conselho. Para a delegação eslovena, o conflito em Kosovo representou, sem sombra de dúvida, uma *ameaça à paz e segurança internacional* e, conforme supramencionado, constituiu um grande fator de instabilidade à região (S/PV. 3868, 31 de março de 1998, p.7-8, grifo do autor).

O representante japonês, ao mencionar a estarrecedora situação humanitária na região de Kosovo, lembrou o Conselho da proximidade do inverno europeu, o que viria a contribuir para aumentar a urgência em se encontrar um desfecho para a crise já que milhares de refugiados ainda se encontravam distantes de suas casas e sem proteção (S/PV. 3868, 31 março de 1998, p.9). Na opinião da delegação japonesa, o *caminho a ser percorrido pela ONU deveria ser o político* e direcionado a pressionar o cumprimento, por completo, do governo sérvio às resoluções impostas pela ONU, que incluíam “o fim das hostilidades, a retirada das forças militares e de segurança, a

permissão da chegada dos trabalhadores de instituições humanitárias, a permissão e auxílio no retorno dos refugiados, e o estabelecimento de um diálogo com as lideranças albanesas kosovares” (S/PV. 3868, 31 março de 1998, p.9, grifo do autor).

A delegação do Gabão enfatizou na reunião que:

“Enquanto o conflito tinha dimensões internas e tratava-se de uma questão de responsabilidade da República Federal da Iugoslávia, mostrava-se também igualmente verdade que os membros da comunidade internacional, particularmente as Nações Unidas, deveriam exercer *o dever e a obrigação moral de prover assistência e alívio à população afetada sem critérios de distinção*” (S/PV. 3868, 31 março de 1998, p.10, grifo do autor).

Para o delegado norte-americano, Sr. Richardson, uma mobilização frente à onda de violência que vinha se delineando em Kosovo mostrava-se importante, pois caberia ao Conselho evitar os erros do passado quando diante de política de *limpeza étnica anterior* pouco se fez para contê-la. A delegação norte-americana reconheceu também que a segurança da região dos Bálcãs afetava diretamente os interesses internacionais e que sua desestabilização constituía uma *ameaça à paz e à segurança internacionais*. “A situação de Kosovo não se evidencia como uma questão interna do Estado e exerce um impacto direto na estabilidade dos países vizinhos, desafiando a paz nos Bálcãs” (S/PV. 3868, 31 março de 1998, p. 13, grifo do autor).

Para a delegação britânica, os abusos e as violações dos direitos humanos que estavam ocorrendo na região dos Bálcãs evidenciavam-se como uma questão de natureza internacional e coletiva. “*Abusos de direitos humanos são uma questão para todos*”, pousando sobre a comunidade internacional a responsabilidade particular de reduzir as tensões na região antes de causar instabilidades nos países vizinhos (grifo do autor). A delegação também abraçou a posição que a situação em Kosovo representava uma ameaça à paz e à segurança internacionais por materializar violações severas de direitos humanos exercidas por ambas as partes em conflito.

Do lado oposto à caracterização do conflito como uma questão de responsabilidade internacional, a delegação russa caracterizou a *situação como de natureza interna*, desencadeada por uma reação do governo sérvio aos albaneses que utilizaram atos terroristas na luta por um Kosovo autônomo. “A situação em Kosovo, apesar de sua complexidade, não constitui uma ameaça à segurança regional e, tampouco, uma ameaça à paz e à segurança internacionais” (S/PV. 3868, 31 de março de 1998, p. 10, grifo do autor).

A China também defendeu que o conflito em Kosovo, em essência, versava sobre *uma situação doméstica* e deveria ser resolvido por meio de negociações entre as partes, *respeitando-se o princípio de soberania e territorialidade da República Federal da Iugoslávia* (grifo do autor).

The question of Kosovo is, in its essence, *an internal matter of the Federal Republic*. It should be resolved properly through negotiations between both parties concerned on the basis of the *principle of respect for the sovereignty and of the principle of territorial integrity of the Federal Republic of Yugoslavia*. We don't think that the situation in Kosovo endangers regional and international peace and security. Many countries in the region are multiethnic and if the Council is to get involved in a dispute without a request from the country concerned, it may set a bad precedent and have wider negative complications (S/PV. 3868, 31 março de 1998, p. 11-2, grifo do autor).

Assim, pela identificação vinda de dois membros permanentes de que o conflito consistia em uma questão doméstica da República da Iugoslávia, foi descartada a possibilidade de uma autorização do Conselho de Segurança para um tratamento intervencionista. No entanto, as interpretações de que a intervenção era necessária e desejada, pois as violações de direitos humanos haviam atingido um tal nível que se mostravam intoleráveis, contribuíram para a decisão de se autorizar uma missão de intervenção por meio da OTAN em 1998.

O que se mostra importante nessa parte é ressaltarmos a forma, durante a tomada de decisão para uma possível intervenção em Kosovo, que a crise foi caracterizada pelos representantes e, de que forma as correspondentes regras e princípios jurídicos, muitas vezes em confronto, foram negociados durante os discursos. A crise em Kosovo foi caracterizada pelos membros (com exceção de China e Rússia) como um conflito interno, porém com dimensões internacionais devido as fortes violações de direitos humanos e o fluxo de refugiados adentrando países vizinhos e trazendo instabilidade à região dos Bálcãs. A noção de soberania mostrava-se atrelada à responsabilidade primeira do governo da República Federal da Iugoslávia em providenciar segurança e bem estar aos seus nacionais, assim como no caso da Bósnia e do Iraque. O conflito em Kosovo foi identificado como um afronto à idéia supracitada de soberania, proveniente do exercício de uma política de limpeza étnica do governo de Belgrado contra a população albanesa. Percebe-se, dessa forma, que, de acordo com essa caracterização tem-se bem definidas a imagem do agressor e das vítimas. No entanto, mesmo com a noção de soberania associada ao bem estar da população, a China e a Rússia insistiram na interpretação tradicional e estreita do conceito de soberania que liga o governo (o

soberano) ao controle exclusivo de seu território. As duas delegações também apontaram à necessidade de obediência a tal princípio, mesmo diante de fortes violações de direitos humanos.

Vimos nos discursos realizados no Conselho que a maioria das delegações optaram pelo caminho político e não coercitivo para trazer as duas partes conflitantes (governo de Belgrado e a liderança albanesa de Kosovo) a uma abstenção à luta armada. O uso da força para trazer as partes a um entendimento e cessar as agressões aos civis em Kosovo foi rejeitada pela maioria dos membros, mesmo diante dos graves violações de direitos humanos. Havia um governo naquela região e o caminho para a paz deveria ser traçado com o consentimento e o auxílio do governo responsável.

No entanto, algumas delegações, como a da Grã-Bretanha, dos Estados Unidos e da França, disseram não descartar possibilidade de medidas mais firmes, inclusive mencionando a possibilidade de se recorrer à força, caso não houvesse um comprometimento das partes, principalmente do governo sérvio, em cessar com as hostilidades. Foi elogiada pela maioria a iniciativa de se construir relações de cooperação entre as Nações Unidas e duas organizações regionais, a OSCE e a OTAN, para melhor observar e verificar o acatamento das resoluções 1160 e 1199. Em alguns discursos, foi mencionada a obrigação moral e ética da sociedade internacional em intervir em Kosovo para providenciar, urgentemente, ajuda e alívio humanitário, sem distinção, às vítimas da assombrosa crise.

Para o caso de Kosovo, as regras do jogo lingüístico possibilitaram que o significado dos principais termos que arquitetam o entendimento a respeito da prática de intervenção humanitária tenham se apresentado, durante os discursos, da seguinte forma:

(i) A regra prioritária de soberania do Estado foi atrelada à capacidade deste em providenciar segurança e bem estar à sua população.

(ii) O exercício por um Estado de políticas agressivas contra sua própria população, desembocando em violações massivas de direitos humanos, suspende seu direito de proteção contra a invasão externa e interferência em seus assuntos domésticos provenientes do princípio de soberania.

(iii) Um conflito interno que tenha provocado uma violação massiva de direitos humanos e fortes fluxos de refugiados para os países vizinhos foi considerado, na grande maioria dos casos, uma ameaça à paz e segurança à internacional, devendo pousar sobre a sociedade internacional, por meio das Nações Unidas, a responsabilidade

de tomar as providências necessárias.

Conclui-se nessa parte final do presente capítulo, a fim de reforçar a tese central do trabalho, as noções de espaço interno/ internacional, assim como as regras jurídicas que orientam cada caso foram também, em cada tomada de decisão, objetos de negociação.

os discursos dos membros, ao longo do processo de tomada de decisão, caracterizando as situações de extrema violação de direitos humanos de diferentes formas, foram fundamentais para se construir, ao final, um entendimento, por mais que não compartilhado por todos, referentes aos casos que pediam por uma intervenção.

No primeiro caso de intervenção, ao norte do Iraque, a interpretação mais comum na reunião, e não apenas no círculo seletivo dos membros permanentes, foi que o termo ameaça à paz e segurança internacional decorria do entendimento de que fluxos de refugiados adentrando países vizinhos significavam uma ameaça aos países vizinhos e ao restante da comunidade internacional. O conceito central de soberania estava sendo atrelado à capacidade do governo em providenciar proteção e bem estar a sua própria população.

Já no conflito civil somali em 1992, o termo “ameaça à paz e à segurança internacional” adquire um significado proveniente da situação alarmante causada por guerra civil e fome generalizada e, pouco se menciona a existência dos efeitos transnacionais do conflito interno.

Frente ao episódio de extrema violência ocorrido em Ruanda no ano de 1994, assim como na Somália, não havia uma referência de um governo central que pudesse consentir qualquer tipo de ação ou esforço para cessar a onda de violência, porém a maioria dos membros não alegou a necessidade de uma intervenção. O que marcou os discursos referentes ao caso de Ruanda foi uma completa falta de cooperação, tanto na caracterização do caso, como nos apontamentos para o tratamento da questão. Ficou patente também o esforço dos membros, com a exceção de Nova Zelândia e República Tcheca, em recusar o uso da palavra genocídio em seus discursos durante as tomadas de decisão para a extensão do mandato da missão de paz. Isso por que o crime de genocídio apresenta-se como um crime codificado pelo direito internacional público, que consensualmente pede uma condenação por parte da comunidade internacional.

E finalmente, nos casos seguintes, Bósnia e Kosovo, foi aduzido por uma grande parte dos membros do Conselho (misturando-se membros permanentes e não-permanentes), que ambos os casos representavam uma ameaça à paz e à segurança internacional pela condução de uma política de limpeza étnica realizada pelo governo

sérvio contra as minorias croatas e albanesas. Os intensos fluxos de refugiados que ao fugir da violência se direcionavam aos países vizinhos também foram apontados como fatores de instabilidade na região. A intervenção na Bósnia foi autorizada pelo Conselho em 1992 pela aproximação das imagens da política de limpeza étnica com o Holocausto, enquanto em Kosovo, seis anos mais tarde, tal associação foi pouco reiterada. Muitos alegaram a importância da utilização de meios pacíficos para a resolução da crise humanitária, e, adicionalmente, foi argumentado por dois países que detinham poder de veto que o conflito se caracterizava como uma guerra interna e, por isso, não cabia ao Conselho intervir em assuntos domésticos de um país. Percebe-se, então, que em todos os casos, os termos centrais que atuam na construção do entendimento da prática de intervenção humanitária: “ameaça à paz e segurança internacionais”, “soberania”, “violação de direitos humanos” “conflito interno/ internacional” foram trabalhados de formas diferentes e adquiriram significados em conformidade com seus usos durante as tomadas de decisão, explanando a afirmativa de Wittgenstein de que “a significação de uma palavra é seu uso na linguagem” (Wittgenstein, 1958, §43).