

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA**  
**INSTITUTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

**KARIN COSTA VAZQUEZ**

**A LEGITIMIDADE DAS INTERVENÇÕES ARMADAS**  
**COERCITIVAS**

**BRASÍLIA**

**2007**

**KARIN COSTA VAZQUEZ**

**A LEGITIMIDADE DAS INTERVENÇÕES ARMADAS COERCITIVAS**

**DISSERTAÇÃO APRESENTADA COMO  
REQUISITO FINAL À OBTENÇÃO DO  
GRAU DE MESTRE EM RELAÇÕES  
INTERNACIONAIS, CURSO DE PÓS-  
GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES  
INTERNACIONAIS, INSTITUTO DE  
RELAÇÕES INTERNACIONAIS,  
UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA.**

**ORIENTADOR:  
PROF. ANTÔNIO JORGE RAMALHO  
DA ROCHA, UNB**

**BANCA:  
PROF. NIZAR MESSARI, PUC-RIO  
PROF. ALCIDES COSTA VAZ, UNB  
PROF. EIITI SATO (SUPLENTE), UNB**

**Brasília  
2007**

## AGRADECIMENTOS

O processo de redação do trabalho de conclusão do mestrado passa por distintas fases. A excitação e a ansiedade iniciais sofrem um choque de realidade já no primeiro semestre e, posteriormente, na defesa do projeto de dissertação.

Tão logo o aluno cumpre os créditos necessários para a obtenção do grau, duas possibilidades se abrem. A primeira reflete a intenção de todo mestrando ao ingressar no mestrado: concluir a dissertação o mais rápido possível, colar grau, receber os elogios da família nas festas de final de ano, aproveitar o carnaval do ano seguinte e, claro, seguir a vida com a sensação de etapa cumprida.

A segunda, mais realista, segue o lema “o ser humano funciona melhor sobre pressão”. Em um mundo ideal, qualquer mestrando conscientemente optaria pelo primeiro caminho. No mundo real, todavia, a escolha acaba sendo dada, em certa medida, pela própria vida. Compromissos profissionais, pessoais e de outras ordens desviam a atenção do mestrando e tomam o precioso tempo da dissertação para outros fins não necessariamente menos nobres.

Não obstante as circunstâncias externas, também existem as internas, sejam elas conscientes ou não. O fato é que, em dado momento, o aluno precisa se afastar do trabalho para oxigenar, estudar outros temas de seu interesse. Isso porque a sensação é de que quanto mais percorre a bibliografia de um mesmo tema, mais maçante e menos interessante ele se torna. Chega o momento em que o distanciamento da dissertação é necessário em razão de uma desmotivação gerada pelo excessivo contato do mestrando com o objeto de estudo. É aí que se arma um sistema de auto-sabotagem: quanto menos interessado, mais o mestrando tende a dar importância a outros assuntos e a outros compromissos e cada vez mais essas outras questões vão tomando o tempo que ele teria para redigir o trabalho.

Esse é o ponto mais difícil de todo o processo, embora também seja o mais criativo. Conheci pessoas que, durante a fase de desmotivação, bordaram capinhas de fogão e panos de prato, se dedicaram ao estudo de línguas e, no meu caso, descobriu uma nova paixão: o canto.

A questão é que, ao se aproximar do final do prazo para a defesa da dissertação, o mestrando, automaticamente, cumpre a profecia do “ser humano funciona melhor sob

pressão” e encontra uma forma de redigir, em alguns meses, tudo o que não redigiu em um ano. Forma-se uma verdadeira rede de solidariedade: a família não mais exerce o papel de (des)motivador oficial ao deixar de fazer aquelas perguntas que nenhum mestrando gosta de ouvir, como “como vai a dissertação?” ou “quando você vai defender a dissertação”, para efetivamente ajudar das mais diversas maneiras, como revisando textos e checando as normas mais atualizadas da ABNT; os amigos já não fazem mais aqueles convites tentadores para festinhas no meio da semana; os dias passam a ter 25 horas...

E eis que chega o grande dia, quando tudo se resolve e a etapa é cumprida. É esse o dia que tanto espero, já que resolvi desabafar a minha ansiedade nos agradecimentos antes mesmo de ter concluído o trabalho. Talvez porque esta parte seja mais fácil de escrever que o capítulo cinco. Ou porque precisava parar para dar um ar de graça a um trabalho acadêmico e presumidamente denso.

E, como não poderiam faltar, meus mais sinceros agradecimentos aos amigos criativos e habilidosos, à família insistente, mas bem intencionada, ao meu paciente orientador e, sobretudo, ao meu grande amor, meu apoio moral e revisor oficial, Daniel.

## RESUMO

O objetivo desta dissertação é lançar o embrião de um modelo dinâmico para avaliar a legitimidade das intervenções armadas coercitivas. Para tanto, será criado um intervalo de maior e de menor legitimidade, com base em indicadores em três níveis (organizações internacionais, Estados e indivíduos) que representam cada uma das três esferas da legitimidade (legal, política e moral, respectivamente). Os indicadores serão testados nos casos da invasão do Iraque em 1991 e em 2003, os quais assumirão diferentes níveis de legitimidade no *continuum* criado.

Procura-se, dessa maneira, contribuir para a atualização da teoria clássica da guerra justa (que apenas considera aspectos legais e morais) e do atual debate sobre a legitimidade das intervenções armadas coercitivas (cuja abordagem estática compreende, tão somente, a total ausência ou presença de legitimidade).

Palavras-chave: intervenção armada, teoria da guerra justa, legitimidade, análise quantitativa, Iraque.

## **ABSTRACT**

This dissertation seeks to introduce the origins of a dynamic model for analyzing the legitimacy of the coercive armed interventions. It does so by creating an interval of higher and lower legitimacy based on three-level indicators (international organizations, states and individuals) that represent each of the three spheres of legitimacy (legal, moral and politics, respectively). These indicators will be tested on the intervention in Iraq in 1991 and 2003, which will assume different levels of legitimacy in the *continuum* created.

This work contributes to the *aggiornamento* of the just war classical theory (which only considers legal and moral aspects) and the current debate on the legitimacy of the coercive armed interventions (whose static approach only comprehends the two extremes: total presence or absence of legitimacy).

Key words: armed intervention, just war theory, legitimacy, quantitative analysis, Iraq.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>10</b>
<b>CAPITULO 1 - HISTÓRICO DA LIMITAÇÃO DO USO DA FORÇA NO PLANO INTERNACIONAL.....</b>	<b>17</b>
1.1 <i>Jus ad bellum</i> .....	17
1.1.1 A guerra justa.....	18
1.1.2 O positivismo do direito internacional.....	21
1.1.3 A política de poder.....	25
1.1.3.1 A balança de poder na Europa: de Viena à Guerra da Criméria.....	25
1.1.4 A sociedade anárquica.....	26
1.1.4.1 A Liga das Nações.....	28
1.1.4.2 O Pacto Briand-Kellogg.....	30
1.1.4.3 As Nações Unidas.....	31
1.2 <i>Jus in bello</i> .....	32
1.3 Apontamentos finais.....	33
<b>CAPITULO 2 - O PRINCÍPIO DA NÃO INTERVENÇÃO.....</b>	<b>34</b>
2.1 A reificação da soberania estatal e seu reflexo no atual sistema de segurança coletiva.....	35
2.2 O conceito de intervenção.....	38
2.3 O princípio da não-intervenção.....	41
2.3.1 Proibição da ameaça ou do uso da força.....	46
2.3.2 Exceções à proibição da ameaça ou do uso da força.....	49
2.4 Apontamentos finais.....	50
<b>CAPITULO 3 - DAS INTERVENÇÕES HUMANITÁRIAS ÀS AÇÕES COERCITIVAS COM FINS HUMANITÁRIOS.....</b>	<b>54</b>
3.1 Das intervenções humanitárias às ações coercitivas com fins humanitários.....	56
3.2 A responsabilidade de proteger.....	69
3.3 Apontamentos finais.....	74
<b>CAPITULO 4 – A LEGITIMIDADE NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS.....</b>	<b>77</b>
4.1 Vontade interna e vontade internacional.....	78
4.2 Justiça e legitimidade.....	82
4.3 A teoria da guerra justa revisitada.....	90
4.4 Por uma teoria calcada no conceito de legitimidade.....	96
4.5 Apontamentos finais.....	98

<b>CAPITULO 5 - A LEGITIMIDADE DAS INTERVENÇÕES ARMADAS COERCITIVAS.....</b>	<b>100</b>
5.1 O <i>continuum</i> de legitimidade: critérios operacionais.....	101
5.1.1 Adequação às diretrizes do capítulo VII da Carta das Nações Unidas.....	102
5.1.2 Participação dos países nas intervenções armadas coercitivas.....	103
5.1.3 Opinião pública.....	106
5.2 Intervenção no Iraque em 1990.....	108
5.3 Intervenção no Iraque em 2003.....	114
5.4 Apontamentos finais.....	119
<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>120</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>122</b>



## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

AGNU - Assembléia Geral das Nações Unidas

AIEA - Agência Internacional de Energia Atômica

CEDEAO - Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental

CIJ - Corte Internacional de Justiça

CPIJ - Corte Permanente Internacional de Justiça

ECONOMOG – Economic Community of West African States Monitoring Group

ECOWAS - Economic Community of West African States

ICISS - International Commission on Intervention and State Sovereignty

IFOR - Implementation Force

INTERFET - International Force for East Timor

MISAB - Inter-African Mission to Monitor the Implementation of the Bangui Agreements

MONUC - United Nations Mission in the Democratic Republic of Congo

OLP - Organização para a Libertação da Palestina

ONU - Organização das Nações Unidas

OTAN - Organização do Tratado do Atlântico Norte

SGNU - Secretário Geral das Nações Unidas

SFOR - Stabilisation Force

UNAMIR II - United Nations Assistance Mission in Rwanda

UNAMSIL - United Nations Mission in Sierra Leone

UNIKOM - United Nations Iraq-Kuwait Observation Mission

UNMIH – United Nations Mission in Haiti

UNMOVIC – United Nations Monitoring, Verification and Inspection Commission

UNOSOM II – United Nations Operation in Somalia II

UNPROFOR – United Nations Protection Force

UNTAET – United Nations Transitional Administration in East Timor

## INTRODUÇÃO

O final da Guerra Fria sinalizou o início de uma nova era para as relações internacionais: o esfacelamento da antiga ordem bipolar e a ascensão de múltiplos centros de poder em todo o mundo incitaram a Organização das Nações Unidas a reorientar seus trabalhos, de forma que as prioridades do organismo refletissem a nova conjuntura internacional<sup>1</sup>.

Os primeiros sinais da ordem que se iniciava surgiram ainda durante o processo de desestruturação do bloco soviético, no final dos anos 80. Foi quando começou-se a verificar o alargamento do conceito de segurança internacional, de forma a incluir temas como meio ambiente, Direitos Humanos, narcotráfico e terrorismo. A década seguinte, por sua vez, foi marcada pela reorientação do papel das Nações Unidas em face dos novos desafios que emergiam. Para muitos, pelo menos em parte, a paz e a segurança dos Estados cediam lugar à paz e à segurança do ser humano, como ficou claro ao longo da chamada “década das conferências”<sup>2</sup>.

Diante desse novo cenário internacional, buscou-se reavaliar e redefinir os instrumentos e os princípios que regem a temática da segurança internacional. Em discurso na 54<sup>a</sup> Assembléia Geral das Nações Unidas<sup>3</sup>, Kofi Annan afirmou que o respeito aos Direitos Humanos havia se tornado mais importante do que a soberania dos Estados. Em face da crise humanitária de Kosovo, o Secretário-Geral lembrou que o grande desafio para o Conselho de Segurança e para a Organização das Nações Unidas no novo milênio é promover o consenso dos países em torno do princípio de que as violações intensas e sistemáticas dos Direitos Humanos não devem ser toleradas e que os Estados precisam adotar uma nova e mais ampla definição de interesse nacional, que inclua os objetivos comuns de democracia, pluralismo e Direitos Humanos.

O debate em torno do papel dos Estados e das Organizações Internacionais na nova conjuntura acentuou-se com a ocorrência de fatos que marcaram consideravelmente o

---

<sup>1</sup> SMOUTS, M. C. **Les organisations internationales**. França: A. Collin, 1995.

<sup>2</sup> ALVES, J. A. **Relações Internacionais e temas sociais: A década das conferências**. Brasília: IBRI, 2001.

<sup>3</sup> NAÇÕES UNIDAS. Assembléia Geral. Documento AG/54/549

rumo das relações internacionais. Os atentados terroristas praticados contra os Estados Unidos em 2001 levaram à reorientação da política externa norte-americana e a uma maior ênfase no conceito de defesa preventiva<sup>4</sup>, o qual serviu de fundamento para intervenções armadas coercitivas em outros países, mesmo que sem a aprovação da ONU e de grande parte da opinião pública mundial.

Diante das transformações ocorridas nas últimas décadas e dos recentes eventos internacionais, confirma-se que a distribuição de poder entre os países é heterogênea e que as diferentes relações entre os Estados, em função dos diferentes níveis hierárquicos que ocupam, condicionam a sua atuação no sistema internacional.

O peso relativo dos países no sistema internacional determina, em parte, o modo como esses lidarão com as normas de Direito. Os Estados, de uma forma geral, buscam agir segundo o Direito Internacional porque a ação ordenada pela lei pode ser bastante valiosa para a realização de valores comuns.

A obediência ao Direito Internacional, entretanto, também pode ser fruto da coerção ou da ameaça de coerção praticada por um poder superior e da percepção de que o Direito não constitui empecilho para a concretização dos interesses dos Estados. À medida que esses interesses requeiram a violação do Direito para se materializarem, a obediência às normas internacionais é posta em xeque pelos países com maiores recursos políticos, econômicos e militares.

A necessidade de se pensar em uma responsabilidade compartilhada dos países para a defesa da paz e da segurança internacionais estimulou o debate em torno das bases que legitimam as ações dos Estados no âmbito do sistema de segurança coletiva. Se a responsabilidade deixa de estar restrita ao âmbito do Estado que sofre a ameaça para ser uma responsabilidade internacional, pergunta-se: quem decide quando intervir e com base em que critério de legitimidade?<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> Conceitos e práticas, como os relativos às formas “preventiva” e “preemptiva” de conflito foram recentemente relançados. Preventiva seria a guerra que se dirige a uma ameaça apenas presumível; e preemptiva (também conhecida como antecipatória), aquela que se volta para eliminar uma ameaça identificada como “presente e imediata”. Do ponto de vista da Carta, as bases de ambas são, no essencial, discutíveis, pois não se amoldam ao requisito do artigo 51, que consagra e regula apenas o direito à legítima defesa, em caso de ataque armado.

<sup>5</sup> KEOHANE, R.O.; NYE, J.S. **Power and interdependence**. Estados Unidos: Harper Collins Publishers, 1989.

Embora existam critérios legais que definem as hipóteses nas quais é possível ocorrer intervenção armada coercitiva<sup>6</sup> para a defesa da paz e da segurança internacionais, a preponderância de interesses políticos e econômicos sobre a decisão de agir dos Estados ainda se faz bastante presente. Por mais que a não observância das regras, princípios, normas e valores do atual sistema de segurança coletiva acarrete custos políticos<sup>7</sup>, os países com maior peso no sistema internacional ainda se sentem livres para agir de maneira não-cooperativa, a fim de atingir seus próprios interesses unilateralmente, o que pode comprometer a legitimidade da intervenção armada perante os demais atores<sup>8</sup>.

O surgimento do Estado como principal sujeito de Direito Internacional em meados do século XVII estimulou a consolidação de certas normas e princípios. A restrição do uso da força nas relações internacionais e a proibição da intervenção nos assuntos internos de outros Estados passaram a ser vistos como atributos ligados à concepção da soberania, criada e consolidada pelo sistema westphaliano. Evoluções recentes, entretanto, têm imposto novos desafios ao Direito Internacional. A emergência da normativa e dos mecanismos de promoção e proteção dos direitos humanos, por exemplo, requerem, em determinados contextos, adaptações de normas e princípios consagrados, porém garantindo a manutenção da estabilidade internacional.

Durante o período da Guerra Fria, em razão das dificuldades operacionais enfrentadas pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), alguns Estados passaram a adotar medidas incompatíveis com o Direito Internacional, principalmente a Carta das Nações Unidas e, nela, uma releitura restrita do artigo 2º, §7º. Ao lado de argumentos como legítima defesa ou proteção de nacionais no exterior, aspectos humanitários foram mencionados como justificativa para intervir em outros Estados com o uso da força armada. As chamadas “intervenção humanitárias” constituem tema de intensos debates políticos e acadêmicos, há pelo menos cinco décadas. Os Estados, incluindo os interventores, relutam em

---

<sup>6</sup> Em vários momentos ao longo do texto, o conceito de intervenções armadas coercitivas será tratado como intervenções, ações militares internacionais e outros sinônimos sem, contudo, divergir da definição apresentada no capítulo 2.

<sup>7</sup> Vale ressaltar que, apesar de uma ação deflagrada unilateralmente possuir grandes chances de não se revestir de legitimidade para os demais atores do sistema internacional, para o ator que a empreende a ação tem grande chance de ser legitimada porque reflete os interesses do Estado. Da mesma forma, uma vez que os Estados toleram a prática unilateral, poder-se-ia dizer que eles estariam legitimando, ainda que tacitamente, a ação. A relação entre política e legitimidade será apresentada de forma mais detalhada no capítulo 4.

<sup>8</sup> WEBER, M. **Ensaio de Sociologia**. Rio de Janeiro: Zahar, 1963.

defender abertamente a legitimidade ou a legalidade das intervenções humanitárias, preferindo fundamentar suas ações em institutos mais reconhecidos, sobretudo no direito de legítima defesa.

Tendo em conta as diferenças insuperáveis em relação às intervenções humanitárias, outras propostas têm sido formuladas a fim de conciliar normas e princípios do direito internacional, que, em determinadas circunstâncias, podem entrar em rota de colisão. O centro da discussão em torno das intervenções humanitárias é a necessidade de respeitar, por um lado, a soberania, a independência política e a integridade territorial dos Estados, bem como a proibição da ameaça ou do uso da força nas relações internacionais e a não-intervenção nos assuntos internos dos Estados, nos termos da Carta das Nações Unidas; e, por outro, a obrigação internacional de observar, em sua plenitude, os direitos humanos, o direito internacional humanitário e o direito dos refugiados.

A disciplina Relações Internacionais é jovem. Seu nascimento deu-se imediatamente após o fim da Primeira Guerra Mundial, apesar da iniciativa das elites intelectuais européias e norte-americanas de fazer das relações internacionais objeto de investigação científica e não ter sido algo rigorosamente inovador. O que se considera digno de registro foi a nova maneira como estudiosos e estadistas passaram a encarar o estudo dessa disciplina, ou seja, conferindo-lhe o caráter interdisciplinar. Sob essa ótica, a utilização de instrumentos jurídicos é de fundamental importância para analisar os fatos mais recentes ocorridos no cenário internacional, bem como as alternativas aos impasses vivenciados.

Após o término da Guerra Fria, verificou-se crescente questionamento da legitimidade de algumas das intervenções armadas previstas no capítulo VII da Carta das Nações Unidas. A falta de autorização da ONU, o excesso de força empregada e a ação unilateral de países constituíram algumas das características mais recorrentes nas intervenções armadas coercitivas empreendidas nos últimos quinze anos, o que dificultou a ação conjunta dos atores internacionais para manter a paz e a segurança internacionais.

O aumento do número dessas ações resultou do fenômeno de desintegração ou mal-funcionamento de muitos Estados após a Guerra Fria. Ataques de minorias rebeladas (Sri Lanka, Timor Leste, Etiópia, Iraque, Turquia, Rússia), desintegração de Estados multi-étnicos (Iugoslávia e URSS) e o terrorismo transnacional foram algumas práticas que ficaram mascaradas durante longo tempo pela bipolaridade e, quando vieram à tona, enfraqueceram

grande número de países. A tendência corresponde tanto à liberação da pressão comunista durante a Guerra Fria, quanto aos dividendos da descolonização, que deixaram para trás vários Estados puramente formais, ou pseudo-Estados, muitos fundados por nacionalistas, mas que não podem ser considerados nações, por dependerem em grande medida de outras, além de não conseguirem se organizar internamente para atender à população.

A flexibilização do conceito de soberania ao longo dos anos foi outro catalisador das intervenções armadas coercitivas. Os Estados, já não são claramente os únicos sujeitos de direitos e deveres conferidos pelo Direito Internacional, que, agora, impõe deveres e direitos diretamente aos indivíduos.

Os desdobramentos desses acontecimentos são enormes e variam desde conflitos causados pela ausência de um poder central (Somália) e pela existência de grupos políticos que brigam entre si pelo controle do governo (Ruanda e Congo), até crises desencadeadas por minorias que desejam a autodeterminação e a criação de novos Estados (Timor Leste e Chechênia) e pelos próprios governos contra as minorias secessionistas e opositores políticos e religiosos.

Tais situações criam diversas frentes de atuação, como a não intervenção em nome da soberania, a assistência humanitária por meio de operações de manutenção da paz (Sudão), a coerção branda (sanção econômica ou diplomática), até a sanção forte (intervenção). O grande número de alternativas possíveis levanta a discussão da legitimidade, sobretudo quando a opção feita determina a aplicação dos métodos militares coercitivos.

A análise da legitimidade das ações internacionais é importante por diversas razões. Primeiro, é ela que permite a construção dos interesses e da identidade dos atores. Quando legítimas, as políticas deixam de ser meros instrumentais, para serem moldadas e constrangidas segundo os padrões de normalidade vigentes na sociedade internacional.

Segundo, a legitimidade pode ser um recurso de pacificação. A norma legítima gera obediência e, conseqüentemente, reduz significativamente os custos de se aplicar a lei, além de contribuir para a pacificação, pois regras legítimas são muito mais prováveis de se perpetuarem, mesmo após a queda de um ator hegemônico.

Terceiro, o conceito de legitimidade é mais amplo que o de justiça (usado pela teoria da guerra justa para se avaliar a oportunidade de intervir militarmente em outro país)

pois, além da legalidade e da moral, inclui os aspectos políticos, tão úteis para o estudo das relações internacionais.

O presente trabalho pretende lançar a idéia de um modelo dinâmico de avaliação da legitimidade das intervenções armadas coercitivas. Para tanto, será criado um intervalo de maior e menor legitimidade, com base em indicadores em três níveis (multilateral, de Estado e de indivíduo) que representam cada uma das três esferas da legitimidade (legal, política e moral, respectivamente). Procura-se, dessa maneira, contribuir para a atualização da teoria clássica da guerra justa (que apenas considera aspectos legais e morais) e do atual debate sobre a legitimidade das intervenções armadas coercitivas (cuja abordagem estática compreende, tão somente, a total ausência ou presença de legitimidade).

A pesquisa baseou-se em fontes primárias e secundárias. Os instrumentos e documentos das Nações Unidas constituem a essência da pesquisa, que inclui, também, tratados firmados em outros âmbitos e resoluções de organizações regionais e sub-regionais. Há extensa bibliografia internacional sobre a temática das intervenções humanitárias, mas ainda há poucos textos a respeito da responsabilidade de proteger, em razão, provavelmente, do fato de ter sido formulada e, sobretudo, corroborada pelos Estados há relativamente pouco tempo.

O trabalho divide-se em cinco capítulos. O primeiro apresenta breve histórico do uso da força nas relações internacionais e da intervenção de um Estado nos assuntos internos de outro, diferenciando o direito de recorrer à força armada (*jus ad bellum*) do direito a ser observado durante a condução das hostilidades (*jus in bello*).

O segundo capítulo discute o conceito de soberania estatal no atual sistema internacional, bem como as diferentes abordagens do conceito de intervenção. Em seguida, faz-se uma avaliação da proibição da ameaça ou do uso da força nas relações internacionais, sobretudo nos dias de hoje, à luz da Carta das Nações Unidas.

No terceiro capítulo, analisa-se o conceito da responsabilidade de proteger e suas inovações ao conceito de intervenção humanitária.

Com base na discussão sobre os conceitos de justiça e legitimidade, o quarto capítulo revisita a teoria clássica da guerra justa com base nas contribuições que autores contemporâneos como Michael Walzer trazem para o debate. A partir das rediscussões da teoria da guerra justa e de sua incompatibilidade com o mundo atual, o quarto capítulo

sustenta a tendência de se discutir a legitimidade das intervenções armadas coercitivas, em detrimento da justiça das mesmas.

Por fim, o quinto capítulo apresenta critérios operacionais a partir dos quais serão definidos níveis de legitimidade das intervenções armadas. A aplicação dos referidos critérios à invasão do Iraque em 1991 e em 2003 testará o modelo, ao definir diferentes graus de legitimidade cada um dos casos citados dentro de um intervalo de maior ou menor legitimidade.



## **CAPITULO 1 - HISTÓRICO DA LIMITAÇÃO DO USO DA FORÇA NO PLANO INTERNACIONAL**

O Direito Internacional regula o uso da força armada de duas formas principais. O “direito à guerra”, ou *jus ad bellum*, trata das condições e circunstâncias mediante as quais os Estados estão autorizados a empregar a força contra outro sujeito de direito internacional. O Direito Internacional Humanitário, ou *jus in bello*, por sua vez, define parâmetros a serem observados durante a condução de conflitos armados, incluindo tratamento de feridos, prisioneiros e populações civis, bem como os meios militares permitidos e proibidos.

O presente capítulo tem como objetivo analisar a evolução da regulamentação do uso da força armada no Direito Internacional, de acordo com a teoria do direito à guerra (desde a elaboração do conceito de guerra justa até a formação da “sociedade anárquica”) e do Direito Internacional Humanitário.

### **1.1 *Jus ad bellum***

O direito à guerra sofreu profundas alterações ao longo da história. Inicialmente, o emprego do conceito de “guerra justa” foi amplamente utilizado para fundamentar e explicar as ocasiões nas quais o emprego da força era permitido nas relações internacionais. Restrições ao seu uso foram criadas com a consolidação do Estado soberano moderno como unidade funcional das relações internacionais, sobretudo, a partir da Paz de Westphalia, em 1648, passando por sistemas de coordenação e equilíbrio de poder entre as grandes potências no século XIX. Ao final da Primeira Guerra Mundial, a Liga das Nações buscou restringir o recurso à guerra, ao estabelecer sistema de segurança coletiva destinado a evitar o recurso unilateral à força e assegurar, sempre que possível, a solução pacífica dos litígios internacionais. As fragilidades da Liga levaram à assinatura do Pacto Briand-Kellog, em 1928, que, pela primeira vez na história, impôs limites claros ao uso da força no plano internacional. A normativa mais aperfeiçoada, todavia, surgiu com a adoção da Carta das Nações Unidas, em 1945, que proíbe expressamente a ameaça e o uso da força.

### 1.1.1 A guerra justa

Os princípios do que posteriormente viria a se tornar a teoria da guerra justa remontam à Grécia e Roma antigas. A delimitação do conceito de “guerra justa” surgiria somente poucos anos após a Paz de Westphalia, em substituição à idéia de “guerra santa”, que associava o emprego da força apenas ao cumprimento dos desígnios traçados por um sistema político baseado na religião. No conceito de guerra santa, a distinção entre guerras permitidas e proibidas baseava-se somente no caráter sagrado, de forma que não eram permitidas caso não seguissem os preceitos divinos. Com a passagem do conceito de “guerra santa” para o de “guerra justa”, a orientação divina continuou a ser elemento importante, embora não exclusivo, para o recurso à força armada.

Aristóteles (384 - 322 a.C.) foi um dos primeiros autores a argumentar que o recurso à força deveria ser limitado. O filósofo critica as cidades-Estado pelo recurso abusivo à guerra, a qual deveria ser utilizada apenas com vistas à melhoria da vida dos cidadãos. Aristóteles menciona os objetivos que permitiriam o treinamento de homens para a guerra, vista pelo autor apenas como meio para a paz: evitar que os homens sejam escravizados; preparar homens para posições de liderança dirigida aos interesses dos súditos e não para impor império despótico; e transformar homens em mestres daqueles que naturalmente merecem ser escravos<sup>9</sup>. Marco Túlio Cícero (106 - 43 a.C.) também acreditava que a guerra deveria ser empregada apenas para obter a paz<sup>10</sup>. Segundo o autor, o uso da força estaria em conformidade com a noção de justiça se destinado a repelir agressão e a expulsar o invasor.

O cristianismo, em seus primórdios, recusou o conceito de guerra justa e mantiveram apego ao pacifismo. Com o arrefecimento das relações entre as cidades-Estado, todavia, surgiram os primeiros escritos cristãos atinentes ao uso da força. Santo Agostinho (354 – 430) não desenvolveu uma doutrina da guerra justa, mas sinalizou que, em determinadas circunstâncias, o recurso à guerra poderia ser considerado "justo". São Tomás de Aquino (1225 – 1274) argumentou que o recurso à força seria moralmente aceitável se observadas três condições: a autoridade do chefe por cuja ordem a guerra deve ser feita, já que não cabe a qualquer pessoa mover a guerra; uma causa justa,

---

<sup>9</sup> ARISTÓTELES. **A política**. 3. ed. Brasília: UnB, 1997. p. 255.

embora Tomás de Aquino não tenha explicitado o que viria a ser causa justa; e a intenção certa do Estado que conduz a guerra, pelo que se entende promover o bem ou evitar o mal<sup>11</sup>.

As condições elaboradas por Tomás de Aquino serviram de base para os pensadores cristãos da Idade Média e para escolásticos como os espanhóis Francisco de Vitória (1480 - 1546) e Francisco Suárez (1548 - 1617). Vitória e Suárez acrescentaram a questão da proporcionalidade ao debate da guerra justa. Não seria, assim, qualquer causa que justificaria o recurso à guerra, mas apenas aquelas com certo grau de seriedade<sup>12</sup>. As perdas eventualmente ocasionadas pelo confronto armado deveriam ser compatíveis com a motivação da guerra. Vitória sustenta que "há apenas uma causa justa para começar uma guerra, que é uma grave injúria recebida"<sup>13</sup>. Suárez não se distanciava do raciocínio de Vitória ao afirmar que seriam causas justas para a guerra a punição dos que violam o direito de outrem, a vingança de injúria e a proteção de inocentes, embora sempre como último recurso<sup>14</sup>.

Influenciado pelos teóricos que o antecederam, incluindo Aristóteles, Tomás de Aquino, Vitória, Suárez e Alberico Gentili, Hugo Grócio sistematizou, pela primeira vez, regras atinentes ao direito da guerra e ao direito das gentes em geral<sup>15</sup>. A concepção elaborada por Grócio constitui a base do que Hedley Bull veio a definir posteriormente como a "sociedade anárquica"<sup>16</sup>, visão alternativa ao estado de natureza (*status naturalis*) hobbesiano<sup>17</sup> e ao ideal kantiano de busca da "paz perpétua" orientada pelo "direito cosmopolita" e pela "hospitalidade universal" em meio a repúblicas

---

<sup>10</sup> CÍCERO, Marco Túlio. **Da República**. Livro III. 5. Ed. Rio de Janeiro: Ediouro, p. 89-106.

<sup>11</sup> AQUINO, Tomás de. **Suma Teológica**. Seção II da Parte II, questão 40. Volume V. São Paulo: Loyola, 2005.

<sup>12</sup> Este é um tema central na atual discussão das intervenções internacionais e será retomado nos capítulos seguintes.

<sup>13</sup> VITÓRIA, Francisco de. **Relaciones del Estado, de los indios, y del derecho de la guerra**. Cidade do México: Porrúa, 1974. P. 82-85.

<sup>14</sup> SUÁREZ, Francisco. **Selección de defensio fidei y otras obras**. Buenos Aires: Depalma, 1966. P. 305-312.

<sup>15</sup> CHESTERMAN, Simon. **Just war or just peace? Humanitarian Intervention and international law**. Oxford: Oxford University, 2001, p. 9.

<sup>16</sup> BULL, Hedley. **The anarchical society: a study of order in world politics**. 2. ed. New York: Columbia, 1995.

<sup>17</sup> HOBBS, Thomas. **O Leviatã ou matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil**. São Paulo: Martin Claret, 2006. p. 195-200.

pacíficas<sup>18</sup>. A obra de Grócio influenciou a elaboração dos tratados firmados no âmbito da Paz de Westphalia<sup>19</sup>, de 1648, sobretudo no que diz respeito à tolerância religiosa.

O principal aspecto da teoria grociana consiste na permissão da guerra como forma de punição por danos causados não apenas àqueles que aplicam a punição, mas também por danos impostos aos seus súditos ou a qualquer pessoa, desde que tenha havido violação grave ao direito natural ou das gentes<sup>20</sup>. As guerras, nesses casos, poderiam ser consideradas justas<sup>21</sup>.

O autor holandês também classifica as causas da guerra como injustas ou dúbias. Segundo Grócio, as guerras injustas são aquelas cujas causas verdadeiras diferem das enunciadas expressamente para a condução da guerra. Seriam, assim, guerras sem motivo aparente ou guerras em que a causa parece inicialmente justa, mas que, no fundo, são injustas, por estarem fundadas no medo ou no desejo de obtenção de vantagem como terras melhores e bens de outros. Seriam, também, injustas as guerras travadas com o objetivo de controlar outros contra a sua própria vontade, sob a argumentação de que é do seu interesse ser governado por aqueles (que fazem a guerra) e com o desejo de realizar profecias sem designação por Deus<sup>22</sup>.

Entre as causas dúbias da guerra estariam aquelas em que há dúvidas sobre a sua retidão moral; e aquelas que parecem conformar-se ao direito, à primeira vista, mas, somadas as circunstâncias, seriam, no fundo, ilegais. Grócio sugere procedimentos em tais circunstâncias: quando houver controvérsias sobre matéria importante, como condenar pessoa à morte, e os argumentos de ambos os lados parecerem pertinentes, deve-se optar pela solução mais segura; se houver dúvidas sobre a realização da guerra,

---

<sup>18</sup> KANT, Immanuel. Para a paz perpétua: um esboço filosófico. In GUINSBURG, J. (org). **A paz perpétua: um projeto para hoje**. São Paulo: Perspectiva, 2004. P. 31-89.

<sup>19</sup> Os tratados da Paz de Westphalia confirmam o direito dos reis e príncipes de determinarem a religião em seu Estado, já previsto na Paz de Ausgsburg, em 1555, bem como o respectivo poder supremo dos líderes sobre seus domínios.

<sup>20</sup> "We must also know, that Kings, and those who are invested with a Power equal to that o Kings, have a Right to exact Punishments, not only for Injuries committed against themselves, or their Subjects, but likewise, for those which do not peculiarly concern them, but in which are, in any Person whatsoever, serious violations of the law of nature or nations". GRÓCIO. **The rights of war and peace**. Indianapolis: Liberty Fund, 2005, p. 1021.

<sup>21</sup> A regra geral é de que "nobody is to be punished above his Deserve". GRÓCIO, Hugo.. **The rights of war and peace**. Indianapolis: Liberty Fund, 2005. p. 1002.

<sup>22</sup> GRÓCIO, Hugo. **The rights of war and peace**. p. 1097-1112.

deve-se optar pela paz; e, sempre que possível, recorrer a meios que evitem a guerra, tais como lei ou arbitragem.

Chesterman recorre aos ensinamentos de Santo Ambrósio e Gentili para traçar as origens da abordagem que prevê a possibilidade da guerra em favor de súditos de outro Estado. Gentili teria considerado guerra nessas circunstâncias "um dever moral", ao passo que Grócio tê-la-ia considerado "direito" do Estado, a ser exercido conforme a sua conveniência<sup>23</sup>. Não seria, contudo, qualquer violação dos direitos dos súditos de outro Estado que constituiria causa justa para a guerra, mas somente os casos mais sérios, considerando o fato de que certos assuntos são de competência do Estado<sup>24</sup>.

Samuel von Pufendorf (1632 - 1694) parece concordar com as restrições elaboradas por Grócio a respeito da intervenção nos assuntos internos dos outros Estados<sup>25</sup>. O princípio mais seguro a observar, segundo Pufendorf, é o de que não se pode legalmente assumir a defesa de súditos de outro por qualquer razão diferente daquelas que eles próprios podem alegar, a fim de pegar em armas para protegê-los contra atos de selvageria de seus superiores<sup>26</sup>.

### 1.1.2 O positivismo do direito internacional

A abordagem jusnaturalista do Direito Internacional cedeu espaço ao positivismo jurídico<sup>27</sup>. A consolidação do Estado como sujeito de direito internacional, o equilíbrio de poder nas relações internacionais na Europa e a exclusão da teologia do âmbito do

---

<sup>23</sup> CHESTERMAN. *Just war or just peace?*, p. 13-15.

<sup>24</sup> GRÓCIO. *The rights of war and peace*. p. 1161.

<sup>25</sup> Segundo Quoc Dinh, Dailler e Pellet, "Puffendorf [...] é o mais fiel continuador de Grócio. Retoma, nos mesmos termos, a distinção grociana entre o direito natural e o direito voluntário e reafirma a necessidade de subordinação do segundo ao primeiro". QUOC DINH; DAILLIER; PELLET. **Direito internacional público**, Lisboa: Calouste Gulbenkian, 1999, p. 49.

<sup>26</sup> PUFENDORF, Samuel. *De jure naturae et gentium libri octo*, Oxford: Clarendon, 1934.

<sup>27</sup> O positivismo, que por muitos anos foi paradigma jurídico, propõe que não cabe ao estudo das leis o debate sobre a moralidade da lei, e sim sobre a forma e a norma básica. A lei não se pretende normativa, mas orientadora da ação governamental e sua legitimidade não adviria do bem (ou do mal) conseqüente de sua aplicação, mas da legitimidade da instituição que a criou. Ao contrário, o jusnaturalismo defende a existência de direitos universais aplicáveis a todos os seres humanos. Esses direitos seriam válidos não por advirem de uma instituição também válida ou legítima, mas por serem considerados morais pela humanidade.

Direito Internacional foram acompanhadas da idéia de soberania como elemento constitutivo e crescentemente inviolável do direito internacional.

O conceito de soberania está vinculado ao de não-intervenção. O primeiro autor a defender a absoluta proscrição da intervenção de um Estado nos assuntos de outro foi o filósofo alemão Cristian Wolff (1679 - 1754)<sup>28</sup>, que rejeita os princípios grocianos de direito natural<sup>29</sup>.

Emerich de Vattel (1714 - 1767) também considera inviolável a jurisdição nacional:

"os deveres de uma nação para com ela mesma não interessam senão à Nação. Nenhum poder estrangeiro tem o direito de nelas se envolver, nem deve nelas intervir, a não ser por seus bons officios, salvo se para tanto for solicitado ou existam razões especiais que o demandem".<sup>30</sup>

E conclui: "se uma Nação interfere nos assuntos domésticos de outra, se pretende constranger-lhe as deliberações, ela está a cometer-lhe ato sem sustentação jurídica"<sup>31</sup>.

Para Vattel, o bom relacionamento entre as nações e a obrigação de uma nação de contribuir para o aperfeiçoamento das demais deve ser defendido, ao contrário da assertiva de Grócio, segundo a qual o soberano pode recorrer à força para se opor a uma nação culpada por violações sérias ao direito natural. Vattel afirma, entretanto, que os súditos têm o direito de resistir ao soberano e, caso haja revolta nacional contra este por causa de sua tirania contumaz, seriam legais as medidas destinadas a apoiar os súditos oprimidos, sempre que solicitado. Quando não houver disputas entre o soberano e seus súditos, portanto, "há uma completa proibição de intervenção". Em caso de

---

<sup>28</sup> CHESTERMAN. **Just war or just peace?**, p. 17.

<sup>29</sup> Segundo Chesterman, o primeiro autor a criticar a teoria de grociana que permite reis fazerem guerra em defesa de súditos de outros Estados foi Johann Gottlieb Heineccius (1681 — 1741), contemporâneo de Cornelius Bynkershoek (1673 — 1743). Heineccius teria argumentado, em *Elementa juris naturae et gentium*, de 1741, que o direito de punir existe apenas entre um superior e seus subordinados, e não, portanto, entre nações que estão em estado de igualdade. A propósito da teoria grociana, Chesterman cita a seguinte passagem de Wolff, em *Jus gentium methodo scientifica pertractatum*, de 1764: "approval is not to be given to the opinion of Grotius, that kings and those who have a right equal to that of kings have the right to exact penalties from any who savagely violate the law of nature or of nations [...] The source of error is found in the fact that the evil seems to him of such a nature that it can be punished and that it is quite in harmony with reason that it may be punished by him who is not guilty of. CHESTERMAN. **Just war or just peace?**, p. 17.

<sup>30</sup> VATTEL, Emerich de. **O direito das gentes**, Brasília: UnB/IPRI, 2004, p. 31.

<sup>31</sup> VATTEL, Emerich de. **O direito das gentes**, p. 31.

divergências entre os súditos e o soberano, um terceiro Estado poderia auxiliar o "povo oprimido que clama por ajuda" <sup>32</sup> .

Segundo Vattel, como reflexo da liberdade e da independência entre os Estados, todos têm o direito de se auto governar e nenhum tem o direito de interferir no governo de outro. O autor ressalta que "de todos os direitos que pode uma Nação possuir, aquele que, sem dúvida, é o mais precioso é a soberania, aquele que as outras devem mais escrupulosamente respeitar se não quiserem causar-lhe injúria"<sup>33</sup> .

Vattel não abandona completamente a idéia de guerra justa e classifica as guerras em defensiva e ofensiva: aquele que recorre às armas para repelir ataque inimigo faz guerra defensiva e aquele que primeiro recorreu às armas para atacar uma Nação que com ele vivia em paz faz guerra ofensiva. Enquanto o propósito da primeira é a defesa, o da segunda pode ser punir o outro Estado por alguma injúria e impedi-lo de causar-lhe danos.

Segundo Vattel, a guerra deve ser feita apenas quando há motivos muito relevantes<sup>34</sup> ou quando todos os meios para evitá-la falham. São causas justas para a guerra a defesa e a manutenção dos direitos, o que leva o autor a concluir que, em última análise, o fundamento ou a causa de toda guerra justa é a injúria já recebida ou em vias de ser consumada. Por conseqüência, "se uma Nação pega em armas quando ela não recebeu nenhuma injúria, ou quando por injúria não está ameaçada, ela faz uma guerra injusta", pois "tem-se o direito de fazer guerra apenas contra a Nação que comete injúria ou se prepara para cometê-la"<sup>35</sup>

A finalidade da guerra é vingar, em sentido amplo, ou evitar uma injúria, de forma que Vattel lista três objetivos da guerra oportuna: "obter o que nos pertence ou o que nos é devido"; "prover nossa futura segurança pela punição do agressor ou ofensor"; e "defender-nos, ou proteger-nos da injúria, repelindo violência injusta"<sup>36</sup>. Deve haver razões justificadas e motivos honestos para fazer a guerra. São considerados motivos honestos aqueles relativos à segurança e ao benefício comum dos cidadãos, e viciosos aqueles relacionados à "violências das

---

<sup>32</sup> VATTEL. **O direito das gentes**, p. 223.

<sup>33</sup> VATTEL. **O direito das gentes**, p. 222.

<sup>34</sup> VATTEL. **O direito das gentes**, p. 420.

<sup>35</sup> VATTEL. **O direito das gentes**, p. 442.

<sup>36</sup> VATTEL. **O direito das gentes**, p. 422.

paixões", tais como "o desejo orgulhoso de comandar, a ostentação de suas forças, a sede de riquezas, a avidez de conquistas, o ódio, a vingança"<sup>37</sup>. O autor sublinha que "o vício dos motivos mancha as armas que poderiam ser justas"<sup>38</sup> e chama de "pretextos" as razões dadas como justificativas e das quais não têm senão a aparência, ou que são mesmo destituídas de fundamento. A guerra feita apenas por motivo utilitário, sem razões justificadas, é injusta, pois "a guerra é um flagelo tão terrível que somente a justiça, unida a uma espécie de necessidade, pode autorizá-la e torná-la louvável, ou pelo menos, pô-la a coberto de toda censura"<sup>39</sup>. Ao tratar da questão da legitimidade da guerra em face do crescimento de poder de vizinho, Vattel assinala que a "prudência (...) não pode aconselhar o uso de meios ilegítimos para um fim justo e louvável", pois "devemos ter como princípio sagrado que o fim não justifica os meios"<sup>40</sup>.

Pode-se, assim, resumir os quatro componentes da guerra justa segundo Vattel: razão justificada da queixa; recusa de satisfação razoável por parte do ofensor; observância estrita do bem-estar do Estado, pois o governante não pode impor aos súditos sofrimento desnecessário; e declaração formal de guerra<sup>41</sup>. Observa-se que o autor retém boa parte da argumentação da guerra justa, embora dê grande ênfase à questão do bem-estar dos cidadãos do Estado que faz a guerra e ao fato de que o Estado não precisa reagir apenas em casos de grave violação aos seus direitos essenciais, como afirmava Grócio, uma vez que Vattel considera o Estado "inteiramente livre para julgar o que dele exige a defesa dos seus direitos fundamentais, para decidir se deve ou não recorrer ao uso da força"<sup>42</sup>. O autor encontra-se, assim, na linha divisória entre os teóricos da guerra justa e os precursores do positivismo no Direito Internacional.

---

<sup>37</sup> VATTEL. **O direito das gentes**, p. 422-423.

<sup>38</sup> VATTEL. **O direito das gentes**, p. 424.

<sup>39</sup> VATTEL. **O direito das gentes**, p. 424-425

<sup>40</sup> VATTEL. **O direito das gentes**, p. 430-431.

<sup>41</sup> Vattel fundamenta a conduta formal no direito feicial romano, assim descrito por ele "eles [romanos] enviavam primeiramente o chefe dos feiciais ou arauto das armas, chamado *pater patratus*, pedir satisfação ao povo que os tinha ofendido e se depois do intervalo de trinta e três dias esse povo não desse resposta adequada, o arauto tomaria os deuses como testemunhas da injustiça e retornaria para dizer aos romanos cuidarem do que teriam que fazer. O rei, e depois o cônsul, pedia parecer do senado e, decidida a guerra, o arauto era mandado de volta à fronteira para declará-la". VATTEL. **O direito das gentes**, p. 439-440.

<sup>42</sup> VATTEL. **O direito das gentes**, p. 439-440.



Ao comentarem as obras daqueles que seriam, talvez, os primeiros positivistas do direito internacional, como Johan Jakob Moser (1701 - 1785) e Georges Frédéric de Martens (1756 - 1821)<sup>43</sup>, Quoc Dinh, Daülier e Pellet extraem alguns princípios que passaram a caracterizar o Direito Internacional positivo: os Estados são soberanos e iguais entre si; a sociedade internacional é sociedade interestatal; o Direito Internacional é direito interestatal que não se aplica aos indivíduos; relativamente às fontes, o Direito Internacional é direito derivado da vontade e do consentimento dos Estados soberanos; os Estados soberanos decidem sozinhos o que devem fazer nas relações internacionais; e, nas relações entre os Estados soberanos, a guerra é permitida.

### **1.1.3 A política de poder**

Com a sua consolidação no direito e na política internacionais, o conceito de soberania passou a se desenvolver em bases fortemente realistas, de maneira a justificar as ações dos Estados com vistas a atingir seus objetivos, incluindo a guerra. A realização dos interesses de um Estado, todavia, pode envolver intervenção nos assuntos internos de outro, ferindo a igualdade jurídica entre os países advinda do mesmo conceito de soberania. Como o direito vigente no século XIX não respondia de maneira satisfatória a esse dilema, a solução foi recorrer à política de poder.

#### **1.1.3.1 A balança de poder na Europa: de Viena à Guerra da Criméia**

A consolidação do positivismo jurídico no Direito Internacional a partir do século XIX, sobretudo com a percepção de que nas relações entre os Estados soberanos a guerra é permitida, acarretou a intensificação dos conflitos interestatais. O desenvolvimento da vertente positivista do Direito Internacional não foi, todavia, o único responsável pela

---

<sup>43</sup> QUOC DINH; DAILLIER; PELLET. **Direito Internacional Público**, p. 52.

proliferação das guerras, mas um dos elementos do cenário político internacional no momento em que ganhava força o realismo político.

Várias propostas destinadas a pôr fim ao caos e à desordem internacionais foram apresentadas ao longo do século. Inspirado no Abade de Saint Pierre (1658 – 1743)<sup>44</sup>, Immanuel Kant (1724 – 1804) propõe a realização da plena moralidade da espécie humana por meio de projeto de paz, segundo o qual, entre outras medidas, nenhum Estado deve se intrometer pela força na constituição e no governo de outro Estado. Como a paz perpétua consiste na realização da liberdade, ela não pode ser imposta pela força, devendo resultar da aplicação do direito.

Apesar da flexibilidade do direito em relação à guerra, os estadistas europeus do início do século XIX estavam preocupados com as graves conseqüências de quase duas décadas de lutas e sabiam que outro confronto de grandes proporções significaria nova revolução e a conseqüente destruição dos regimes restaurados. A fim de evitar outras guerras, as grandes potências submeteram-se a concertos políticos, mediante tratados internacionais fundamentados no equilíbrio de poder e em sistema rudimentar de segurança coletiva que assegurou a paz no continente.

As diferenças entre os integrantes do chamado Concerto Europeu, todavia, evidenciaram-se com o passar do tempo e lançaram as bases de sua ruína. Abalado com a Guerra da Criméia, o concerto teve seu equilíbrio sustentado não mais na *raison d'Etat*, mas na *realpolitik* alemã, segundo a qual “as relações entre os Estados determinam-se pelo poder bruto e pela idéia de que os poderosos prevalecerão”.<sup>45</sup>

#### 1.1.4 A sociedade anárquica

A idéia de ordem política mundial está, para Hedley Bull, vinculada à existência da sociedade internacional. Segundo o autor, o poder não se define em razão da primazia do Estado, mas da organização explícita ou tácita entre os Estados como ordem, sistemas ou

---

<sup>44</sup> SAINT-PIERRE, Abbé de. **Projeto para tornar perpétua a paz na Europa**. Brasília: UnB/IPRI, 2003.

<sup>45</sup> HOBBSBAWN, Eric J. **A era das revoluções: 1789-1848**. 19. Ed. São Paulo: paz e Terra, 2005. p. 145.

sociedades, preterindo-se países isoladamente<sup>46</sup>. Assim, o autor defende a existência de dois conceitos distintos, porém interligados: sistema internacional e sociedade internacional.

Segundo Bull, um sistema internacional se constitui “quando dois ou mais estados têm suficiente contato entre si, com suficiente impacto recíproco nas suas decisões, de tal forma que se conduzam, pelo menos até certo ponto, como partes de um todo.” Em contraste, há sociedade internacional “quando um grupo de Estados, conscientes de certos valores e interesses comuns, formam uma sociedade, no sentido de considerarem-se ligados, no seu relacionamento, por um conjunto comum de regras, e participam de instituições comuns.”

A formação da sociedade internacional iniciou-se a partir do final do século XV, organizou-se como única estrutura baseada em relações econômicas e estratégicas no século XIX e se consolidou como sociedade internacional global logo após a Segunda Guerra Mundial. Esse processo histórico de formação da sociedade internacional teria se dado como consequência da expansão dos Estados europeus pelo mundo, realizando a agregação de diversos sistemas internacionais regionais que operavam com base em distintas regras e instituições definidas, por seu turno, por alguma cultura dominante.

Essa sociedade internacional (sociedade de Estados) consiste em sociedade distinta daquelas de caráter nacional, nela contidas. Trata-se de uma “sociedade anárquica” porque não dispõe de um poder central que detenha o monopólio da violência legítima, embora tenha por característica o consenso entre os Estados que a compõem em torno de alguns interesses comuns que procuram preservar mediante o respeito a determinadas instituições e normas. Dessa maneira, a guerra, “violência organizada promovida pelas unidades políticas entre si”<sup>47</sup>, pode iniciar-se a partir de um Estado, de um sistema ou de uma sociedade. No primeiro caso, a guerra é fruto de uma política pela qual se pode atingir um objetivo. No segundo caso, a guerra é vista como um “determinante fundamental da forma assumida pelo sistema em qualquer tempo”<sup>48</sup>. No terceiro caso, a guerra surge de uma sociedade e pode evidenciar a desordem dessa mesma sociedade.

---

<sup>46</sup> BULL, Hedley. **A sociedade anárquica**. São Paulo: Imprensa Oficial do estado de São Paulo, 2002.

<sup>47</sup> BULL. **A sociedade anárquica**. p. 211

<sup>48</sup> BULL. **A sociedade anárquica** p. 214

#### 1.1.4.1 A Liga das Nações

A Liga das Nações surgiu ao final da Primeira Guerra Mundial, a partir da transposição das teorias racionalistas do século XIX para o século XX, sobretudo do utilitarismo de Jeremy Bentham (1748 – 1832). Segundo essa visão, a opinião pública e a harmonia de interesses predominavam nas relações entre os Estados: aquela, por prevalecer no longo prazo e por estar sempre certa; esta, porque o interesse mais elevado do indivíduo coincide sempre com o interesse mais elevado da humanidade, de modo que, ao promoverem os interesses da comunidade, os indivíduos estariam realizando também seus próprios interesses<sup>49</sup>.

Woodrow Wilson, influenciado pelo utilitarismo de Bentham, propôs a alteração na base das relações internacionais, até então assentadas no equilíbrio de poder e na diplomacia secreta. A proposta de Wilson era fundar a paz no princípio de segurança coletiva por meio da criação de organização internacional: A Liga das Nações.

Uma série de falhas, entretanto, condenou o instrumento, que não logrou manter a paz por muito tempo. A pedra angular da Liga das Nações era o seu próprio sistema de segurança coletiva. Kissinger nota certa confusão entre os conceitos de segurança coletiva e alianças:

“As alianças tradicionais visavam a ameaças específicas e definiam obrigações precisas para grupos específicos de países, unidos por interesses nacionais comuns ou preocupações idênticas de segurança. A segurança coletiva não define ameaça em particular, não dá garantias a uma nação isoladamente e não discrimina nenhuma. Teoricamente, deve reagir a qualquer ameaça à paz, quem quer que a faça e contra quem quer que seja. As alianças sempre supõem um adversário específico em potencial; a segurança coletiva defende, no abstrato, o direito internacional, que busca seguir da maneira como um sistema judiciário cumpre o código penal. Ela não presume réu específico, como uma lei nacional. Em uma aliança, o *casus belli* é um ataque aos interesses ou à segurança dos seus membros. O *casus belli* da segurança coletiva é a violação do princípio da solução "pacífica" de disputas, que se presume interessar a todos os povos do mundo [...].

---

<sup>49</sup> BENTHAM, Jeremy. **An Introduction to the Principles of Morals and Legislation**. Oxford: Clarendon Press, 1907.

A segurança coletiva só dá segurança se todas as nações — pelo menos, as nações relevantes à defesa coletiva — têm a mesma visão da natureza da ameaça e se dispõem ao uso da força ou das sanções pelo "mérito" do caso, não pelo interesse nacional que possam ter na questão. Somente assim uma organização aplica sanções ou arbitra questões internacionais”<sup>50</sup>

O sistema de segurança coletiva criado pelo Pacto da Liga das Nações fica distante do modelo mencionado por Kissinger, ao dar margem para a realização dos interesses nacionais. O Pacto não chegou a proibir a guerra, mas restringiu em grande medida o uso da força nas relações internacionais. No Preâmbulo do Pacto da Liga, os Estados assumiam o compromisso de "aceitar certas obrigações de não recorrer à guerra" com vistas a desenvolver a cooperação entre as nações e garantir-lhes a paz e a segurança.

Grande parte dos dispositivos do Pacto constituía o arcabouço normativo do sistema de segurança coletiva da Liga das Nações. Os membros da Liga comprometiam-se a “respeitar e manter, contra toda agressão externa, a integridade territorial e a independência política de todos os membros” da organização. Em caso de agressão, ameaça ou perigo de agressão, o Conselho deveria decidir como garantir a observância dessa obrigação. Toda guerra ou ameaça de guerra que afetasse diretamente ou não um dos membros da Liga interessaria à organização, que deveria tomar as medidas apropriadas para salvaguardar a paz. O Secretário-Geral poderia convocar o Conselho a pedido de qualquer membro da Liga, assim como todo membro da Liga tinha o direito de chamar a atenção da Assembléia ou do Conselho sobre qualquer circunstância que pudesse afetar as relações internacionais e a paz.

Caso houvesse litígio entre os membros capaz de romper a estabilidade, os países assumiam o compromisso de submetê-lo à arbitragem ou a exame do Conselho, sem que as Partes pudessem recorrer à guerra antes de findo o prazo de três meses após a sentença dos árbitros ou do parecer do Conselho, nem mesmo caso ele fosse aprovado por unanimidade. O Conselho podia, também, levar o litígio à Assembléia, à qual cabia decidir pelo conhecimento da lide e emitir parecer com os mesmos efeitos do parecer do Conselho.

---

<sup>50</sup> KISSINGER, Henry. **Diplomacy**, New York: Touchstone, 1994. p. 247-248.

O cerne da segurança coletiva da Liga estava nos primeiros parágrafos do artigo 160 de sua Carta constitutiva, pelo qual o membro que recorresse à guerra teria seu ato reconhecido como de beligerância contra todos os outros membros da Liga. Estes, por sua vez, comprometiam-se a romper todas as relações e comunicações comerciais ou financeiras entre seus nacionais e os do Estado que rompeu o Pacto.

Se, por um lado, o sistema de segurança coletiva teve certo êxito como instrumento de manutenção da paz em situações que envolviam potências relativamente menores, por outro, não conseguiu conter os planos expansionistas dos membros permanentes do Conselho, como na invasão da Etiópia pela Itália (1935) e da China pelo Japão (1937). O sistema tampouco conteve as manobras alemãs para a retomada da Renânia, a anexação da Áustria e a invasão da Tchecoslováquia, nem apresentou solução para a Guerra do Chaco (1932-1935), o que contribuiu para a detonação do primeiro conflito mundial e a posterior substituição da Liga pela Organização das Nações Unidas.

#### **1.1.4.2 O Pacto Briand-Kellogg**

No período entre a fundação da Liga e das Nações Unidas, tentou-se obter a paz por meio de tratado internacional. Os Estados parte do Pacto Briand-Kellogg, de 1928, renunciaram expressamente à guerra como instrumento de política nacional.

O segundo parágrafo preambular do Pacto contextualiza o momento pelo qual passavam os Estados exatamente no interregno entre o fim da Primeira Guerra Mundial e o início da Segunda Grande Guerra: "persuadidos de que chegou a hora de se fazer clara renúncia da guerra como instrumento de política nacional a fim de que as relações pacíficas e amistosas existentes entre seus povos possam ser perpetuadas". Nos termos do artigo primeiro, "as Altas Partes Contratantes declaram solenemente, em nome de seus respectivos povos, que condenam o recurso à guerra para a solução de controvérsias internacionais e renunciam a ela como instrumento de política nacional nas suas relações umas com as outras". No segundo artigo, "as Altas Partes Contratantes concordam em solucionar todas as disputas ou conflitos de qualquer natureza ou origem que possam ter entre si sempre por meios pacíficos".

O tratado tem como ponto positivo a diferenciação da guerra como instrumento de agressão daquela empreendida em legítima defesa ou com base em autorização por organização internacional, o que fica claro nas constantes referências à "renúncia da guerra como instrumento de política nacional".

No entanto, o Pacto Briand-Kellog apresenta pelo menos três falhas: somente restringiu o recurso à guerra, sem fazer qualquer referência ao uso da força que não atinja a proporção de uma guerra; como o tratado não reconheceu expressamente a exceção da legítima defesa, a interpretação do instituto permaneceu pouco clara, dando margem ao uso abusivo da exceção; a referência constante à "política nacional" permitiu que outras motivações para a guerra pudessem ser consideradas válidas, deixando claro que nem o sistema de segurança coletiva criado pela Liga das Nações nem o Pacto Briand-Kellog conseguiram substituir, por completo e de maneira eficaz, a norma consuetudinária existente até então, que permitia aos Estados recorrerem à guerra.

### **1.1.4.3 As Nações Unidas**

Vinte anos após o encerramento da Primeira Guerra Mundial, novo conflito mundial de proporções gigantes abalou a humanidade. Desta vez, o cenário bélico incluiu regiões distantes do continente europeu e causou enorme destruição. A constatação de 1928, de que era chegado o momento de pôr fim às guerras, adquiriu conotação de urgência máxima em meados da década de quarenta e orientou as potências vitoriosas a criarem a maior organização internacional pautada pelos princípios de civilidade e humanidade já vista.

A Carta das Nações Unidas, de 1948, proibiu a ameaça ou o uso da força nas relações internacionais, constituindo verdadeiro *jus contra bellum*, e reiterou como princípios fundamentais da nova organização a igualdade soberana entre os Estados, a solução pacífica de controvérsias e a não-intervenção nos assuntos internos dos Estados.

Criou-se, assim, sistema de segurança coletiva mais eficaz do que aquele existente no âmbito da Liga das Nações. A Carta das Nações Unidas constitui, ainda hoje, o instrumento jurídico mais importante para a preservação da paz e da segurança

internacionais. Os dispositivos da Carta serão analisados mais detalhadamente nos próximos capítulos.

## **1.2        *Jus in bello***

Até a completa proibição da ameaça ou do uso da força, nos termos do artigo 2º, parágrafo 4, da Carta das Nações Unidas, o Direito Internacional Humanitário respondeu, quase exclusivamente, pela redução do impacto e das conseqüências da guerra. A adoção da Carta, em 1945, não significou, entretanto, o congelamento do Direito Internacional Humanitário. Ao contrário, alguns dos principais tratados da área foram criados após o fim da Segunda Guerra Mundial.

O Direito Internacional Humanitário consiste no conjunto de normas internacionais, de origem convencional ou consuetudinária, especificamente destinado a ser aplicado nos conflitos armados, internacionais ou não-internacionais, e que limita, por razões humanitárias, o direito das Partes em conflito de escolher livremente os métodos e os meios utilizados na guerra, ou que protege as pessoas e os bens afetados ou que possam ser afetados pelo conflito.

Esta definição permite ressaltar algumas características fundamentais do Direito Internacional Humanitário: tem os tratados e o costume internacional como principais fontes; compreende o direito aplicado durante conflitos armados de caráter interno ou não-internacional; tem objetivo mitigar o sofrimento humano ou humanizar a guerra; inclui limites à escolha dos métodos e meios empregados na guerra, ramo conhecido como “direito da Haia”; e busca proteger vítimas dos conflitos, compondo o “direito de Genebra”.

Alguns autores têm se referido, também, ao "direito de Nova York", que compreende as normas produzidas no âmbito das Nações Unidas em matéria de Direito Internacional Humanitário, e ao "direito de Roma", elaborado no âmbito dos tribunais penais internacionais, incluindo o Tribunal Penal Internacional do Estatuto de Roma. Outra característica é a obrigatoriedade do Direito Internacional Humanitário independentemente da legalidade do recurso à guerra. Isso significa que o Estado que



participa de conflito armado em legítima defesa tem as mesmas obrigações de direito humanitário que o Estado responsável por ato de agressão ou que viole a proibição do uso da força.

O Direito Internacional Humanitário não será objeto de análise desse trabalho, que se restringe, tão somente, à investigação dos limites do direito à guerra, ou seja, do *jus in bellum*.

### **1.3 Apontamentos finais**

Viu-se neste capítulo que a questão do uso da força constitui preocupação antiga do Direito Internacional. Duas perspectivas de tratamento do tema são possíveis: o direito à guerra ou *jus ad bellum*; e o Direito Internacional Humanitário, ou *jus in bello*. Enquanto aquele estabelece as circunstâncias em que o recurso à guerra é permitido; este inclui normas que limitam a condução das hostilidades, seus meios e métodos, bem como a proteção de civis, prisioneiros e feridos.

O direito à guerra experimentou diferentes fases desde a elaboração das primeiras obras sobre o tema, passando pelo conceito de guerra justa, até a consolidação do Estado e o desenvolvimento do positivismo jurídico no direito internacional, o qual conferiu aos Estados mais opções de política.

Já o Direito Internacional Humanitário propõe-se a limitar o impacto da guerra em curso e é tradicionalmente visto como o conjunto de normas formado pelo direito da Haia, Genebra e, mais recentemente, pelos direitos de Nova York e de Roma.

Esta dissertação trabalhará com a teoria do direito à guerra, e os limites da legitimidade que se impõem a ela.

## CAPÍTULO 2 - O PRINCÍPIO DA NÃO INTERVENÇÃO

O capítulo precedente destacou a antiga preocupação do Direito Internacional com o uso da força e como ela se refletiu na evolução do direito à guerra, desde o conceito de guerra justa, até a consolidação do Estado-nação. Tal conceito de Estado-nação, todavia, reflete uma conceitualização de espaço-tempo que não mais condiz com o atual estágio das relações sociais. Hoje, vive-se um refazer dos espaços, lugares e culturas - herdadas, de maneira temporária, provisória e, por vezes, resultante de reestruturações prévias -, que gera uma nova qualidade de arranjos sociais e influencia os processos de produção, de formação das identidades individuais e coletivas e de exercício da autoridade política.

Esse fenômeno (globalização) aponta para a emergência de processos e estruturas de governança global que redirecionam, ao menos em parte, a tomada de decisões do centro do Estado moderno para o nível global. O conceito de governança global indica, assim, a globalização do sistema político por meio do estabelecimento de novas maneiras de se exercer a autoridade política, além das já tradicionais formas de regulação e tomada de decisões pelos Estados e entre eles. Segundo [Antonio Negri](#), a nova realidade sócio-política mundial é definida por uma forma de organização diferente da hierarquia vertical ou das estruturas de poder "arborizadas", ou seja, partindo de um "tronco" único para diversas "ramificações" ou "galhos" cada vez menores<sup>51</sup>. Essa nova relação de poder é constituída por [redes](#) assimétricas, e se dá mais pela via cultural, política e econômica, do que pelo uso coercitivo da força.

Como aponta [Rob Walker](#)<sup>52</sup>, a emergência dos atores transnacionais e sua influência sobre o exercício da autoridade política remetem ao problema de se adequar o princípio da soberania do Estado ao fenômeno da globalização e às mudanças sociais que ela gera. Nesse contexto, o presente capítulo objetiva apresentar o princípio da não-intervenção e verificar a sua aplicação em um contexto social no qual a soberania do Estado deixa de ser entendida como um construto espaço-temporal absoluto, mas como uma resultante da ação de novos atores internacionais e das formas de exercício de autoridade política que eles criam.

---

<sup>51</sup> NEGRI, Antônio; HARDT, Michael. **Empire**. Harvard University Press, 2000.

<sup>52</sup> WALKER, R. B. J. "**Inside/Outside: International Relations as a Political Theory**". Cambridge, Cambridge University Press, 1993.

## **2.1 A reificação da soberania estatal e seu reflexo no atual sistema de segurança coletiva**

O conceito de soberania gera polêmica devido à falta de unanimidade em defini-lo e à disparidade entre a teoria e a prática, sobretudo diante da nova realidade global que se apresenta. Incontáveis foram os autores que trataram do tema, desde Aristóteles até os autores atuais. A dimensão da presente seção, todavia, restringe-se a traçar um perfil sucinto e geral da evolução do conceito por meio da oposição entre a visão tradicional de soberania e os atuais estudos sobre o tema.

Soberania, conforme sistematizado por Jean Bodin, no século XVI, e reafirmado pelo Tratado de Westfalia, consiste em um dos traços do poder do Estado com duas faces distintas: a interna e a externa. A soberania interna confere ao poder do Estado a supremacia sobre qualquer outro poder social existente em seu território. É ele o responsável pela aplicação do bem comum a todo o povo, garantindo, assim, a sua autonomia. Já a soberania externa designa a igualdade entre os Estados, sendo também chamada de independência. Assim, segundo a visão tradicional, soberania é a qualidade do poder político que o torna supremo dentro do Estado e o torna igual ao poder de outros Estados, sendo tal soberania una, indivisível, inalienável e imprescritível, não sendo, contudo, arbitrária; ao contrário, é autolimitada pela ordem jurídica e limitada pela existência de outros Estados.

Com efeito, a questão crucial apresentada pela globalização aos Estados nacionais é se eles se manterão independentes e autônomos, mesmo com o surgimento de novos atores que influenciam o processo de tomada de decisão e, por conseguinte, o exercício da autoridade.

Segundo os globalistas, a globalização “esvaziou” os Estados, enfraquecendo a sua autonomia e soberania, uma vez que os países deixam de ter capacidade para contrapor os ditames da economia global e para proteger a comunidade do seu território. Esse enfraquecimento do Estado nacional dá-se de duas formas: voluntariamente, quando o Estado delega competências deliberadamente a instâncias internacionais, fortalecendo organismos mundiais, e/ou de forma involuntária, decorrente do próprio processo de globalização.

Em sentido oposto, posicionam-se os céticos, para os quais o Estado permanece soberano e, até mesmo, se fortalece com os processos de internacionalização, uma vez que é o

Estado nacional, em última instância, que detém o monopólio das normas, sem as quais os poderosos fatores externos perdem eficácia. Os temas relativos ao meio ambiente, por exemplo, passam a ocupar a agenda do Estado na medida em que suas conseqüências são globais. Entendida como um problema transfronteiriço, o reconhecimento de sua extensão e de seu caráter coletivo fez com que o Estado atuasse diretamente na solução do problema. Para responder aos novos padrões mundialmente implantados, o Estado abdicaria de algumas funções e incorporaria outras, consolidando a sua autoridade e seu poder soberano.

De fato, a existência de uma sociedade internacional e, conseqüentemente, de obrigações vinculantes para os Estados, não é, em princípio, incompatível com o conceito de soberania, uma vez que os compromissos internacionais, em última análise, derivam do consentimento do próprio Estado. No entanto, a crescente inter-relação e interdependência entre Estados e a consolidação de princípios norteadores do comportamento entre eles criaram uma ordem jurídica internacional cuja força vinculante é difícil de explicar em função da “aceitação” de cada Estado. A emergência dos atores transnacionais e a interdependência entre os Estados representam novas formas de se exercer e de influenciar o exercício da autoridade. Por mais que, em última análise, os compromissos internacionais resultem do consentimento do Estado, este consentimento pode ser determinado por razões bastante diversas da vontade exclusiva dos países.

Não é o poder dos Estados nacionais que desaparece, mas uma forma específica de sua organização que se baseia no conceito jurídico-político de soberania. Como escreve Bobbio, é preciso proceder a uma nova síntese jurídico-política capaz de racionalizar e disciplinar juridicamente as novas formas de poder, as novas autoridades que estão surgindo.<sup>53</sup> Nesse mesmo sentido, Rob Walker argumenta que:

“A central aspect of this constituting power of International Relations Theory is its insistence on the principle of state sovereignty. This principle represents one particularly early-modern spatio-temporal solution to the problem of particularity versus universality. The latter is a dichotomous tension that all people of all times have to deal with. The spatio-temporal construct ‘state sovereignty’ is at once elegant and problematic. Its elegance is quasi proven by its continuing presence over the last five centuries. It has turned out to be a phenomenon that cannot be easily disposed of if one were to wish so. At the same time it is highly problematic, because **it is no longer an adequate response due to the times changing**. At the transition

---

<sup>53</sup> BOBBIO, Norberto *et alii*. **Dicionário de política**. Brasília: Editora UNB, 2004. v.2, p. 1188

from late feudality to early modernity state sovereignty might have been just the answer they were looking for. **Now modernity is quickly giving in ground to late or even post modernity and therefore other spatio-temporal solutions are called for** [grifo nosso]”<sup>54</sup>.

Walker trabalha as dimensões espaço-temporais do pensamento sobre a Política e o lugar das Relações Internacionais nesta problemática. Para o autor, a disciplina é expressão ideológica do Estado moderno e também indicação clara das dificuldades de se pensar uma política mundial caracterizada por profundas transformações espaço-temporais. Walker aponta como característica essencialmente moderna o encapsulamento do tempo no espaço, procedendo à criação de uma identidade soberana não-problematizada que se contrapõe à “promoção de aspirações pacíficas, justas, humanas, globais” no plano político.

O século XXI trouxe novas ameaças à paz e à segurança no mundo. Guerras e conflitos entre os Estados deixaram de ser causas exclusivas para a instabilidade do sistema internacional e passaram a coexistir com outros fatores como a violência civil, o crime organizado, o terrorismo, as armas de destruição em massa, a pobreza e a degradação do meio ambiente. Outra característica das novas ameaças é que elas não se restringem apenas às fronteiras dos Estados, mas, freqüentemente, extravasam e criam externalidades em outros países. A internacionalização das ameaças revela a necessidade de ação conjunta e a crescente interdependência entre os Estados no sistema internacional, o que acentua a relativização do conceito de soberania.

Segundo Boutros-Ghali, em seu primeiro relatório **Agenda para a Paz**: diplomacia preventiva, imposição da paz e manutenção da paz, de 1992, “a imensa barreira ideológica que, por décadas, gerou desconfianças e hostilidade [...] entrou em colapso”. Apesar do aumento das diferenças entre o Norte e o Sul, a melhora nas relações entre os estados do Leste e do Oeste “cria novas possibilidades, algumas já realizadas, de lidar, com sucesso, com as ameaças à segurança comum”.<sup>55</sup> O processo de descolonização e independência, bem como as lutas pela liberdade, garante acesso a número crescente de Estados à AGNU, o que “reafirma a importância e a indispensabilidade do Estado soberano

---

<sup>54</sup> WALKER, R. B. J. **Inside/Outside**: International Relations as a Political Theory, 1993.

<sup>55</sup> BOUTROS-GHALI, Boutros. **An agenda for peace**: preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping. New York: United Nations, 1992. p. 2 (parágrafo 8º). Documentos A/47/277, da AGNU, e S/24111, do CSNU.

como entidade fundamental da comunidade internacional”<sup>56</sup>. No entanto, Boutros-Ghali ressalta ser aquele um momento de transição marcado por tendências contraditórias. Por um lado, a integração regional e os avanços nas telecomunicações e no comércio global tornam as fronteiras nacionais porosas; por outro, novas reivindicações exacerbadas de nacionalismo e soberania ressurgem, bem como disputas étnicas, religiosas, sociais, culturais ou lingüísticas, pondo em risco a coesão estatal.

Apesar das mudanças no cenário internacional, Boutros-Ghali defende a manutenção do Estado como o principal ator internacional, bem como o respeito a sua soberania e integridade territorial, embora também reconheça que o tempo de soberania absoluta e exclusiva já havia passado e que essa teoria “nunca representou a realidade”.<sup>57</sup> O SGNU parece ter aberto espaço, nesse ponto, para as novas teorias que visam à superação do conceito de soberania e integridade territorial, sem, contudo, propor alternativas viáveis.

As mudanças no cenário internacional geram a necessidade de se reavaliar a estrutura do atual sistema de segurança coletiva. Apesar das reformas já sofridas, a ONU ainda reflete a configuração de poder do final da Segunda Guerra Mundial e carece de mecanismos efetivos para lidar de maneira satisfatória com as novas ameaças à paz e à segurança internacional. O descompasso entre a organização e a atual conjuntura evidencia-se com as medidas tomadas a despeito do baixo apoio dos Estados e da sociedade civil, o que prejudica a percepção dos atores internacionais no que diz respeito à legitimidade das ações dos membros do sistema de segurança.

## **2.2 O conceito de intervenção**

O termo “intervenção” compreende amplo espectro de atividades que vão desde a pressão diplomática para que um Estado modifique determinada postura interna ou externa até o uso da força militar para os mesmos fins, passando por sanções econômicas e pela subversão de grupos separatistas ou terroristas em território alheio.

O conceito clássico de intervenção consiste naquele apresentado no início do século XX por Oppenheim: “interferência ditatorial ou coercitiva, por parte ou partes

---

<sup>56</sup> BOUTROS-GHALI. *An agenda for peace*. P. 3 (parágrafo 10º).

<sup>57</sup> BOUTROS-GHALI. *An agenda for peace*, p. 4

externa(s), na esfera de jurisdição de Estado soberano ou de comunidade política independente". Stanley Hoffmann assinala que, em sentido amplo, "todo ato de um Estado constitui intervenção [...] até mesmo não-atos podem configurar intervenção"<sup>58</sup>. Essa posição reflete a percepção de Charles Maurice de Talleyrand-Périgord, que considerava a não-intervenção um conceito metafísico praticamente igual à intervenção.

Hoffmann prefere, entretanto, delimitar o conceito com vistas a torná-lo mais claro e recorre a três critérios: tipo de atividade envolvida, tipo de ator e tipo de alvo. Hoffman inclui no primeiro critério as interferências coercitivas explícitas, envolvendo forças armadas e coerção econômica, por exemplo, bem como as medidas coercitivas implícitas, como subornos e propaganda. Considera atores os Estados, grupos que lutam pela criação de um Estado e grupos de Estados, como organizações internacionais. Os grupos privados, sem apoio estatal, foram excluídos do conceito. Como objetivo, restringe o conceito de intervenção a atos que visam afetar apenas os assuntos internos dos Estados, e não os externos<sup>59</sup>.

Para Rosalyn Higgins, não compensa buscar conceito de intervenção, pois o campo de abrangência varia entre, de um lado, qualquer forma de interferência nos assuntos internos de outro Estado e, de outro, intervenção militar. Acredita não ser possível traçar linha divisória nítida entre o que seria interferência tolerada e o que seria considerado intervenção proibida. Conforme Higgins, o propósito da "doutrina da intervenção do direito internacional" seria "criar equilíbrio aceitável entre a igualdade soberana e independência dos Estados, por um lado, e a realidade de mundo interdependente e compromissos de Direito Internacional com a dignidade humana, por outro"<sup>60</sup>. Higgins ressalta que um componente fundamental para a delimitação do conceito de intervenção sem envolver o uso da força militar é o significado de "competências nacionais" (*domestic jurisdiction*), ou seja, o que constitui matéria a ser regulada pelo Estado em questão e o que compõe parte das atribuições do direito internacional.

---

<sup>58</sup> HOFFMAN, Stanley. The debate about intervention. In CROCKER, Chester A; HAMPSON, Fen Osler; AALL, Pamela (Ed.) **Turbulent peace**: the challenges of managing international conflict. Washington, D.C.: United States Institute of Peace, 2001.

<sup>59</sup> HOFFMAN, Stanley. The debate about intervention. In CROCKER, Chester A; HAMPSON, Fen Osler; AALL, Pamela (Ed.) **Turbulent peace**: the challenges of managing international conflict. Washington, D.C.: United States Institute of Peace, 2001.

<sup>60</sup> HIGGINS, Rosalyn. Intervention and international law. In BULL, Hedley (Ed.). **Intervention in world politics**. Oxford: Clarendon, 1984.

Segundo o *Dictionnaire de la Terminologie du Droit International*, o conceito de intervenção deve ser entendido como:

“a ação imperativa de um ou vários Estados que, pela pressão diplomática, uso ou ameaça do uso da força, impõem ou procuram impor seus pontos de vista sobre um outro Estado em assunto que emana da competência deste último, em particular um assunto de ordem interior”<sup>61</sup>.

Apesar de refletir com acuidade a maioria dos atos intervencionistas que se produziram na sociedade internacional nos últimos quatro séculos, essa definição pode ser considerada historicamente datada, pois considera o Estado como único agente da intervenção, o que não condiz com a realidade atual.

Vincent define melhor o conceito de intervenção, como:

“atividade empreendida por um Estado, por um grupo de Estados ou por uma organização internacional que interfere coercitivamente nos assuntos internos de outro Estado.”<sup>62</sup>

Kardas e Holzgrefe apresentam definições mais restritas de intervenção, que consideram, apenas, as que possuem caráter humanitário. Para Kardas, intervenção consiste em uma ação violenta por um Estado, grupo de Estados ou organizações internacionais com o objetivo de encerrar violações de Direitos Humanos em nacionais do estado alvo, por meio do uso de ameaça ou força armada sem o consentimento, com ou sem a autorização do Conselho de Segurança<sup>63</sup>.

Já Holzgrefe a define como a ameaça ou uso da força dentro dos limites das fronteiras de um Estado por outro Estado (ou grupo de Estados) buscando a prevenção ou o fim do alastramento de graves violações aos Direitos Humanos, sem a permissão do Estado em cujo território a força está sendo aplicada<sup>64</sup>.

---

<sup>61</sup> BASDEVANT, J. (org) **Dictionnaire de la Terminologie du Droit International**. Paris, Sirey, 1960, p. 347.

<sup>62</sup> VINCENT, R. J. **No intervención y orden internacional**. Buenos Aires, Editions Myamar, 1976.

<sup>63</sup> KARDAS, S. **Humanitarian Intervention**: a conceptual analysis, *in*: *Alternatives: Turkish Journal of International Relations*. Vol. 2, n. 3 e 4, 2003, p. 21

<sup>64</sup> HOLZGREFFE, J.L. e KEOHANE, R.O. **Humanitarian intervention**: Ethical, Legal, and Political Dilemmas. Cambridge: Cambridge University Press, 2003



Para Bruce Jones<sup>65</sup>, as intervenções classificam-se, segundo o emprego da força, em: intervenção desarmada e pacífica, quando se trata de mediação por atores não estatais ou por processos diplomáticos convencionais; desarmada e coercitiva, quando inclui ações como suporte logístico e treinamento, ou quando há a recusa de reconhecimento de um governo, apoio ideológico a movimentos revolucionários e sanções comerciais, entre outras práticas comuns na política mundial; armadas e pacíficas, as operações de manutenção de paz (*Peace Keeping*)<sup>66</sup> que contam com o consentimento das partes em conflito; e as intervenções armadas e coercitivas, que se observam quando há o uso da força contra a vontade de pelo menos uma das partes do conflito. Esta dissertação terá as intervenções armadas coercitivas como objeto de estudo, com especial atenção para as ações de cunho humanitário.

### 2.3 O princípio da não-intervenção

O princípio da não-intervenção norteia o conjunto de regras que objetivam manter a ordem internacional. Suas origens podem ser encontradas em alguns institutos e documentos do direito interamericano, incluindo a doutrina Drago, a Conferência Interamericana de Havana, de 1928, a Convenção de Montevideu sobre Direitos e Deveres dos Estados, de 1933, o Protocolo Adicional sobre Não-Intervenção, a Declaração sobre os Princípios da Solidariedade e Cooperação Interamericanas, de 1936, a Declaração de Lima, de 1938, a Ata de Chapultepec, o Pacto de Bogotá e a Carta da Organização dos Estados Americanos, ambos de 1948.

A doutrina Drago foi elaborada nos primeiros anos do século XX pelo então Ministro de Relações Exteriores, Comércio Internacional e Culto da Argentina, Luis Maria Drago, em resposta à prática das potências europeias de cobrarem, por meio da força armada,

---

<sup>65</sup> JONES, B. D. Civil war, the peace process, and genocide in Rwanda. In: TAISIER, M. Ali and MATTHEWS, R. O., **Civil War in Africa: Roots and Resolutions**. Montreal: McGill-Queens University Press, 1999.

<sup>66</sup> O professor Jean-Marc Sorel lembra que as operações de paz podem ser de quatro tipos distintos: “restabelecimento da paz (peace making), no quadro do Capítulo VI, manutenção da paz (peace keeping), espécie do capítulo “VI e meio”, não previsto na Carta, consolidação da paz (peace building) e imposição da paz (peace enforcement), classificada por Bruce Jones como armada e coercitiva, “fazem, doravante, parte do vocabulário onusiano corrente, sem que as fronteiras tangíveis venham a separar estas etapas”. SOARES, G. S. **Legitimidade de uma guerra preventiva em pleno 2003?** In: Política Externa, São Paulo: Paz e Terra, v. 12, n.º 1, p. 5-30, Junho/Julho/Agosto, 2003.

quantias devidas a seus nacionais por outros Estados. A América Latina recebia, naquele período, aportes crescentes de países europeus, mas as crises econômicas e a instabilidade política, freqüentes na região, nem sempre permitiam o pagamento tempestivo dos débitos. O bloqueio marítimo e os bombardeios dos portos venezuelanos por forças de Alemanha, Itália e Reino Unido, em 1902, chocaram muitos governos latino-americanos que enfrentavam problemas semelhantes, bem como governo dos EUA, que rejeitava a intervenção européia no continente, nos termos da doutrina Monroe. Drago, em memorando encaminhado ao Departamento de Estado dos EUA e, posteriormente, circulado entre diversas Chancelarias, formulou argumento jurídico segundo o qual a coleta de dívidas de Estado soberano não constituía causa legítima para o uso da força, violava a soberania e era contrária à doutrina Monroe. De acordo com o seu argumento, o uso da força para obter o pagamento de dívidas contratuais constituiria intervenção não admitida pelo Direito Internacional.

Segundo Martha Finnemore<sup>67</sup>, a posição de Drago alterou profundamente o que se percebia, naquele momento, como Direito Internacional aplicado à cobrança de dívidas. Antes de 1902, cobrar quantias devidas a nacionais pela força armada era considerado direito soberano do Estado, com base no princípio do *pacta sunt servanda* e no direito de proteção de nacionais. O emprego da força era, em última instância, uma decisão política. Drago assinalou que essa prática violava a noção de igualdade soberana dos Estados, pedra angular do direito internacional, de forma que os Estados só poderiam usar a força contra outros Estados no exercício do direito de legítima defesa. A doutrina Drago serviu de base para a Segunda Convenção da Haia de 1907 sobre a limitação do emprego da força para o resgate de dívidas contratuais. Conforme o artigo primeiro da Convenção:

“As Altas Partes Contratantes concordam em não recorrerem à força armada com vistas ao resgate de dívidas contratuais cobradas do governo de um país pelo governo de outro país devidas a seus nacionais.

Esse compromisso não se aplica, entretanto, quando o Estado devedor se recusar ou não responder a uma proposta de arbitragem ou, após aceitar a proposta, impedir a formalização de compromisso arbitral; ou, após a arbitragem, não cumprir a decisão arbitral”.

---

<sup>67</sup> FINNEMORE, Martha. **The purpose of intervention**: changing beliefs about the use of force. Ithaca: Cornell University, 2004.

A proposta final da Convenção recebeu críticas dos latino-americanos presentes à Conferência, sobretudo de Drago, chefe da delegação argentina, pois tornava a arbitragem compulsória para os devedores, antes mesmo do esgotamento dos recursos internos e sem qualquer comprovação de denegação de justiça por parte do Estado devedor. A posição dos latino-americanos pautava-se pela aplicação restrita da chamada doutrina Calvo, proposta pelo jurista argentino Carlos Calvo, segundo a qual as potências não poderiam intervir em outros Estados antes da solução do litígio, incluindo matérias relativas a investimentos, pelos tribunais nacionais do Estado que teria descumprido obrigação juridicamente vinculante.

O Pacto de Bogotá, de 1948, firmado durante a IX Conferência Internacional Americana, estabeleceu mecanismos de solução pacífica de controvérsias no âmbito regional. Por meio do Pacto, os Estados reiteraram o compromisso de não recorrer à força ou coerção nas relações internacionais e de solucionar as disputas por meios pacíficos. O Pacto de Bogotá, em seu artigo 5º, excluía dos procedimentos nele previstos "as matérias que pela sua essência sejam da jurisdição interna do Estado". Nos termos do documento, caso as partes não estejam de acordo quanto ao fato de a matéria inserir-se na esfera de competências internas de um Estado, qualquer das partes envolvidas pode submeter a questão à decisão da CIJ.

A Carta da Organização dos Estados Americanos, também adotada durante a IX Conferência Internacional Americana, apresenta elementos mais substantivos com vistas à definição de intervenção. O instrumento trata da não-intervenção no capítulo referente aos princípios que regem as relações entre os Estados americanos e no capítulo dedicado aos direitos e deveres fundamentais dos Estados. O artigo 3º estabelece que "todo Estado tem o direito de escolher, sem ingerências externas, seu sistema político, econômico e social, bem como de organizar-se da maneira que mais lhe convenha, e tem o dever de não intervir nos assuntos de outro Estado".

O capítulo da Carta da OEA atinente aos direitos e deveres fundamentais dos Estados estabelece os parâmetros para o livre exercício da soberania pelos Estados partes. A Carta estabelece que "cada Estado tem o direito de desenvolver, livre e espontaneamente, a sua vida cultural, política e econômica", porém ressalta que "o Estado deverá respeitar os direitos da pessoa humana e os princípios da moral universal"<sup>68</sup>. Determina que "nenhum Estado poderá aplicar ou estimular medidas coercivas de caráter econômico e político para

---

<sup>68</sup> ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Carta da OEA.**

forçar a vontade soberana de outro Estado e obter deste vantagens de qualquer natureza"<sup>69</sup>. Conforme a Carta, o território de um Estado é inviolável; "não pode ser objeto de ocupação militar, nem de outras medidas de força tomadas por outro Estado, direta ou indiretamente, qualquer que seja o motivo, embora de maneira temporária". Eventuais aquisições territoriais ou vantagens especiais obtidas por meio da força ou por qualquer outro meio coercitivo não deverão ser reconhecidas. Os Estados da região assumem o compromisso de "não recorrer ao uso da força" em suas relações internacionais, "salvo em caso de legítima defesa, em conformidade com os tratados vigentes, ou em cumprimento dos mesmos tratados". O artigo 19 da Carta da OEA proíbe em termos amplos a intervenção de um Estado nos assuntos internos de outro nos seguintes termos:

Nenhum Estado ou grupo de Estados tem o direito de intervir, direta ou indiretamente, seja qual for o motivo, nos assuntos internos ou externos de qualquer outro. Este princípio exclui não somente a força armada, mas também qualquer outra forma de interferência ou de tendência atentatória à personalidade do Estado e dos elementos políticos, econômicos e culturais que o constituem.

A AGNU adotou diversas resoluções reiterando o princípio da não-intervenção, incluindo as Resoluções 290 (IV), 375 (IV), 377 (V), 2131 (XX), 2625 (XXV) e 36/103. A Resolução 290 (IV), de 1949 (*Essentials for Peace*) exorta cada país a "abster-se de toda ameaça ou ato, direto ou indireto, que vise a prejudicar a liberdade, a independência ou a integridade de um Estado, ou a fomentar um conflito civil ou a subverter a vontade do povo de qualquer Estado"<sup>70</sup>. A Resolução 375 (IV), de 1949, aprova o projeto de declaração sobre os direitos e deveres dos Estados, que estabelece o dever dos Estados "de não intervirem nos assuntos internos e externos de qualquer outro Estado" e "de não fomentarem conflitos civis no território de outros Estados"<sup>71</sup>. A Resolução 377 (V), de 1950 (*Uniting for Peace*), condenava a "intervenção de um Estado nas questões internas de outro, a fim de mudar governo legalmente estabelecido mediante a ameaça ou o uso da força" e acrescentava, ainda, que, qualquer que fossem as armas utilizadas, toda agressão, feita de forma aberta ou por meio de fomento de luta civil, constituía o mais grave de todos os crimes contra a paz e a

---

<sup>69</sup> ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Carta da OEA.**

<sup>70</sup> NAÇÕES UNIDAS. Resolução 290 (IV)

<sup>71</sup> NAÇÕES UNIDAS. Resolução 375 (IV)

segurança do mundo todo<sup>72</sup>. A Resolução 2131 (XX), intitulada Declaração sobre a inadmissibilidade de intervenção nos assuntos internos de Estados e proteção de sua independência e soberania, de 1965, reconhece que a plena observância do princípio da não-intervenção "é essencial para o cumprimento dos propósitos e princípios das Nações Unidas"; considera a "intervenção armada sinônimo de agressão" e que a intervenção direta, a subversão e todas as normas de intervenção indireta "constituem violação da Carta das Nações Unidas"; afirma, ainda, que toda violação ao princípio da não-intervenção "constitui séria ameaça à manutenção da paz". O primeiro parágrafo operativo estabelece, em termos categóricos, que:

“Nenhum Estado tem o direito de intervir, direta ou indiretamente, por qualquer razão que seja, nos assuntos internos e externos de qualquer outro Estado. Conseqüentemente, intervenção armada e todas as outras formas de interferência ou tentativas de ameaça contra a personalidade do Estado ou contra seus elementos políticos, econômicos ou culturais são condenadas.”<sup>73</sup>

A Resolução 2131 (XX) proíbe o uso de medidas econômicas, políticas ou quaisquer outras com a finalidade de coagir outros Estados a realizarem ou deixarem de realizar determinado ato, bem como de obter vantagens deles. Os Estados não podem apoiar, de qualquer forma, grupos armados, terroristas ou subversivos cuja finalidade seja depor governo de outro Estado ou interferir em conflitos internos em outro Estado. Conforme o documento, o emprego da força com a finalidade de eliminar a identidade nacional de povos viola o princípio da não-intervenção. Os Estados têm o direito inalienável de escolherem seus sistemas político, econômico, social e cultural sem qualquer forma de interferência externa e, portanto, devem respeitar o direito à autodeterminação e independência dos povos e nações. A AGNU assinala que a plena observância dessas obrigações "é essencial para assegurar que as nações vivam juntas em paz", pois qualquer forma de intervenção não apenas viola a letra e o espírito da Carta, mas "cria situações que ameaçam a paz e a segurança internacionais".<sup>74</sup>

Em 1970, a AGNU aprovou, por unanimidade, a Resolução 2625 (XXV), que aprova a Declaração sobre os princípios de Direito Internacional relativos às relações

---

<sup>72</sup> NAÇÕES UNIDAS. Resolução 377 (V).

<sup>73</sup> NAÇÕES UNIDAS. Resolução 377 (V).

<sup>74</sup> NAÇÕES UNIDAS. Resolução 2131 (XX)

amistosas e cooperação entre os Estados em conformidade com a Carta das Nações Unidas. A Declaração trata, entre outros pontos, do princípio relativo ao dever de não intervir em matérias que sejam de competência interna de qualquer Estado. O documento reproduz a norma contida no primeiro parágrafo operativo da Resolução 2131 (XX), alterando apenas a parte final ao afirmar que "[...] intervenção armada e todas as outras formas de interferência ou tentativas de ameaça contra a personalidade do Estado ou contra seus elementos políticos, econômicos ou culturais são contrárias ao direito internacional"<sup>75</sup>. Os demais dispositivos da Declaração transcrevem os parágrafos operativos da Resolução 2131 (XX).

A Resolução 36/103<sup>76</sup>, adotada pela AGNU em 1981, aprova a Declaração sobre a inadmissibilidade de intervenção e interferência nos assuntos internos de Estados. Nos parágrafos preambulares, a AGNU mostra-se preocupada com a gravidade da situação internacional e a crescente ameaça à paz e à segurança internacionais devido ao recurso frequente à ameaça ou ao uso da força, agressão, intimidação, intervenção e ocupação militares, aumento da presença militar e outras formas de intervenção ou interferência que ameaçam a soberania e a independência política dos Estados com o objetivo de depor seus governos. A Declaração reitera diversas normas previamente estabelecidas por outras resoluções da AGNU e amplia a abrangência de outras normas. Reconhece o direito dos Estados de acesso livre à informação e de desenvolver, sem interferência externa, seus sistemas de informações. Ressalta o dever dos Estados de não firmarem tratados que visem à intervenção em terceiros Estados e de não adotarem medidas destinadas à formação de blocos ou alianças militares, comuns no período da Guerra Fria.

### **2.3.1 Proibição da ameaça ou do uso da força**

A Carta das Nações Unidas repudia o uso de qualquer tipo de força incompatível com seus dispositivos. Como regra geral, a Carta estabelece, no artigo 2º, parágrafo 7º, a não-intervenção nos assuntos que sejam essencialmente de competência interna de qualquer

---

<sup>75</sup> NAÇÕES UNIDAS. Resolução 2625 (XXV)

<sup>76</sup> NAÇÕES UNIDAS. Resolução 36/103.

Estado e impede que os Estados membros sejam forçados a submeterem esses assuntos às Nações Unidas.

Esse dispositivo da Carta difere, em pelo menos três aspectos, do seu equivalente no Pacto da Liga das Nações, o artigo 15, parágrafo 8º: primeiro, a noção de "questão" deixada "à competência exclusiva" dos Estados foi substituída pela de "assuntos que sejam essencialmente de competência nacional"; segundo, o critério sobre a determinação da competência interna não foi estabelecido; e, terceiro, não foi definido o órgão que decide se a competência é interna. Tendo em conta esses aspectos, não foi possível alcançar definição consensual sobre a matéria, nem na literatura, nem na prática dos Estados ou na jurisprudência.

O problema relativo à definição de competência interna não é recente. A questão da "competência exclusiva" dos Estados foi objeto de opinião consultiva elaborada pela Corte Permanente de Justiça Internacional (CPIJ), em 1923. A controvérsia, submetida à CPJI por solicitação do Conselho da Liga das Nações, envolvia Reino Unido e França sobre a aplicação, aos súditos daquele país, dos decretos de nacionalidade publicados nos protetorados franceses da Tunísia e do Marrocos (zona francesa), em 1921, tendo o governo da França se recusado a submeter o conflito de interesses à arbitragem. Conforme o governo francês, "o Direito Internacional deixa" a questão "à competência exclusiva dos Estados". Para a outra parte, por ser objeto de tratado internacional, a matéria havia deixado de ser de competência exclusiva dos Estados. A CPJI decidiu em favor da posição britânica, com os seguintes argumentos:

“As palavras ‘exclusivamente’ e ‘de competência interna’ parecem contemplar aquelas matérias que, embora possam envolver interesses de mais de um Estado, não são, em princípio, reguladas pelo direito internacional. A respeito dessas matérias, cada Estado é o único juiz.

Determinar se certa matéria é ou não de competência exclusiva de um Estado é questão essencialmente relativa, [pois] depende do desenvolvimento do direito internacional. Assim, no estado atual do direito internacional, questões relativas à nacionalidade são, na opinião da Corte, em princípio, de domínio reservado [dos Estados].

Para fins da presente opinião, é suficiente observar que pode acontecer de, em certas matérias, como a da nacionalidade, que não é, em princípio, regulamentada pelo direito internacional, o direito de um Estado de usar seu

poder discricionário seja, entretanto, restrito por obrigações que ele possa ter assumido com outros Estados. Nesse caso, uma competência que, em princípio, pertencia exclusivamente ao Estado seja limitada por regras de direito internacional. O artigo 15, parágrafo 8º, passa a não se aplicar com relação àqueles Estados que têm o direito de invocar tais regras e a disputa relativa ao direito ou não do Estado de tomar certas medidas torna-se, nessas circunstâncias, disputa de caráter internacional e foge do objeto da exceção contida nesse parágrafo [...] (grifou-se)”

A opinião da CPJI atribui, com base na redação do Pacto da Liga das Nações, caráter relativo ao conceito de "domínio reservado" dos Estados vis-à-vis a evolução do Direito Internacional geral, incluindo suas normas consuetudinárias e convencionais. O elevado grau de flexibilidade conferido à matéria e as conseqüentes divergências provocadas pela questão levaram os negociadores da Carta das Nações Unidas a preferirem conceito mais amplo que o de "competência exclusiva", evitando intervenções da organização em domínios que podem apresentar certas nuances internacionais, mas nos quais prevalece a competência nacional. A Carta, entretanto, ao mesmo tempo em que proíbe intervenção em "assuntos que sejam essencialmente de competência interna" dos Estados, estabelece como um dos propósitos das Nações Unidas "promover e estimular o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais", assunto atribuído, sobretudo no passado, exclusivamente à esfera de competências internas dos Estados.

Os limites entre as esferas de competência interna dos Estados e de competência dos órgãos das Nações Unidas não são nítidos, provocando divergências sobre a aplicação do artigo 2º, parágrafo 7º. Essas divergências aparecem pelo fato de que os Estados têm, em geral, interesse em manter sua competência interna intacta, enquanto os órgãos das Nações Unidas desejam ampliar suas competências.

Para Guillaume, o artigo 2º, parágrafo 7º, "não constitui obstáculo à intervenção da organização nos casos em que a intervenção é apoiada pela maioria e que é, ao contrário, obstáculo insuperável naqueles em que ela não quer intervir" e conclui: "os critérios de apreciação parecem, então, muito mais políticos do que jurídicos"<sup>77</sup>. De modo semelhante, Thomas Weiss, David Forsydie e Roger Coate concordam que os limites para a ação das Nações Unidas, nesse ponto, parecem eminentemente políticos e afirmam que, "se a

---

<sup>77</sup> GUILLAUME, Gilbert. Article 2m paragraphe 7. COT, Jean Pierre; PELLET, Alain (Ed.). **La Charte des Nations Unies**. Paris: economica, 1985. p. 141-160.



comunidade internacional quiser agir na Somália, no Camboja ou no Iraque, via Nações Unidas, o artigo 2º, parágrafo 7º, será redefinido para se encaixar na situação"<sup>78</sup>.

A decisão de não inserir a referência ao Direito Internacional foi tomada, certamente, com o objetivo de permitir debate caso a caso das questões a serem levadas à organização, sem impor limites mais rígidos. Essa decisão assegura maior flexibilidade à atuação dos órgãos das Nações Unidas, à custa, entretanto, da transparência e clareza na aplicação do princípio da não-intervenção. Qualquer que seja o cenário, deve ficar claro que a competência originária é dos Estados — as Nações Unidas são uma organização de Estados —, de modo que as limitações às competências estatais são aquelas impostas pelo Direito Internacional. Como não estão sendo analisadas, no presente estudo, as instituições de caráter supranacional, que ensejariam outros comentários, pode-se afirmar que as organizações internacionais clássicas, como as Nações Unidas, podem realizar tudo aquilo que os Estados as autorizaram, implícita ou explicitamente, a fazer. A questão passa a ser, então, a verificação dos poderes conferidos à organização.

Ao contrário do Pacto da Liga das Nações, que deixava a critério do Conselho a decisão se determinado assunto era de competência exclusiva dos Estados, a Carta das Nações Unidas não atribui esse poder a nenhum órgão especificamente. O silêncio da Carta a esse respeito já foi interpretado, por um lado, como se houvesse conferido o poder a algum órgão político da organização e, por outro, como se houvesse determinado que os órgãos políticos devessem acatar a decisão dos Estados membros. O silêncio da Carta certamente provoca controvérsias que podem prejudicar, em última análise, o funcionamento da organização.

### **2.3.2 Exceções à proibição da ameaça ou do uso da força**

Há três exceções à proibição do uso da força. A primeira decorre do Capítulo VII da Carta: o Conselho de Segurança, que tem a responsabilidade primária de manter a paz mundial, pode considerar determinada situação um ato de agressão, ameaça à paz ou ruptura dela. Nessas situações, pode determinar sanções contra o Estado que infringiu a lei

---

<sup>78</sup> WEISS, Thoma G.; FORSYTHE, David P.; COATE, Roger A.. **The United Nations and changing world politics**. Boulder: Westview, 1997.

internacional, ao estabelecer medidas coercitivas militares, no caso de as medidas pacíficas e as medidas coercitivas não-militares para solução de litígios internacionais fracassarem.

O primeiro passo, portanto, consiste na busca pela solução pacífica do problema, como define o artigo 33, Capítulo VI da Carta da ONU. Fracassadas as negociações, o litígio é submetido ao Conselho de Segurança, que determinará, primeiramente, as medidas coercitivas não militares a serem aplicadas ao caso e, somente em última instância, também decidirá pela aplicação de medidas coercitivas com o emprego da força.

O uso da força contra um Estado é permitido no momento em que há enorme desastre humanitário com grande perda de vidas humanas e só uma força militar pode impedir tal catástrofe. Este é o caso das intervenções humanitárias, as quais estariam, implicitamente, abrangidas no capítulo VII da Carta da ONU, junto com as demais intervenções militares, distinguindo-se destas pelas razões humanitárias específicas que motivam a sua existência.

A legítima defesa é a terceira exceção. Refere-se à medida ilegal proporcional, auxiliar e provisória, aplicada na defesa de situação emergencial gerada por ato ilegal de um Estado, em que não há outro meio de proteger os seus direitos ou interesses. É uma exceção à proibição do uso da força, apesar da ilegalidade do ato de autodefesa. Isso ocorre, pois é usada contra o ato ilegal da outra parte, sendo, portanto, uma medida necessária para evitar o perigo, imediata e proporcionalmente ao ato ilegal. O artigo 51 da Carta estabelece que nada afasta de um Estado o direito inerente de autodefesa individual ou coletiva contra um ataque armado à sua integridade territorial ou independência política.

A legítima defesa pode ser unilateral, coletiva ou preventiva, sendo a última forma fonte de inúmeras controvérsias. Discute-se se ela é cabível em caso de ataque armado ou até em caso de ataque armado iminente, dada a insegurança que intervenções preventivas fundamentadas na legítima defesa poderiam gerar caso a ameaça de agressão não fosse devidamente comprovada. Em 1967, ante a ameaça de ataque do Egito, da Jordânia e da Síria, Israel defendeu-se da agressão iminente ao intervir com base na legítima defesa preventiva, com a devida comprovação da legalidade e da legitimidade do ato, dando início à Guerra dos Seis Dias.

Segundo a corrente clássica, esses são os únicos casos em que a jurisdição exclusiva do Estado pode ser violada e, ao mesmo tempo, aceita pela comunidade

internacional, cabendo ao Conselho de Segurança as prerrogativas de tomar as medidas pertinentes em cada situação.

Autores modernos, por sua vez, admitem a legalidade das intervenções humanitárias quando o Conselho de Segurança falha no dever de proteger os direitos humanos. Evitar-se-ia, dessa maneira, que, devido à omissão do Conselho de Segurança, os direitos humanos fossem violados e os interesses particulares de um país servissem a finalidades incompatíveis com os princípios da Carta. Nesse caso, o que preveniria abusos das potências e dos organismos regionais controlados pelos países hegemônicos? Segundo os autores modernos, as ações dos Estados deveriam ser limitadas pela assinatura de tratados que definissem as circunstâncias passíveis de intervenção por meio de procedimentos predeterminados. Não obstante, as ações multilaterais deveriam ser preferidas às unilaterais, pois as grandes potências tendem a embutir interesses econômicos e geopolíticos em suas ações.

## **2.4 Apontamentos finais**

Tendo em conta as diversas mudanças por que têm passado o direito e a política internacionais nos últimos anos, principalmente a partir do fim do sistema bipolar da Guerra Fria, nota-se certa tendência a tentar reduzir o espaço de atuação atribuído essencialmente aos Estados. Os novos desafios internacionais, tais como a operação de grupos armados transnacionais voltados para a prática de crimes e atos de terrorismo e a proliferação de armas de destruição em massa, bem como a administração de recursos naturais escassos e as crises humanitárias, têm gerado fenômeno até certo ponto paradoxal. Por um lado, o tratamento dessas questões requer o fortalecimento do Estado na qualidade de agente executor das medidas pertinentes, por outro, essas matérias têm sido retiradas da esfera essencialmente interna dos países.

A Carta das Nações Unidas consagrou, por meio do seu artigo 2º, parágrafo 7º, a proibição de intervenção nos assuntos essencialmente de competência interna dos Estados. O dispositivo integra a lista de princípios norteadores da organização e deve ser observado por Estados e órgãos das Nações Unidas, por força do *caput* do artigo 2º, que

impõe obrigações à organização e aos Estados. A única exceção prevista no artigo 2º, parágrafo 7º, é a aplicação de medidas coercitivas com base no Capítulo VII. O princípio da não-intervenção previsto na Carta das Nações Unidas tem alcance mais amplo do que seu equivalente no Pacto da Liga das Nações, o artigo 15, parágrafo 8º, que se referia apenas à "competência exclusiva" dos Estados.

Como a Carta não define o conceito de intervenção, nem estabelece critérios para a sua delimitação, alguns dos primeiros documentos e institutos prevendo especificamente o princípio da não-intervenção foram estabelecidos no âmbito interamericano. Posteriormente, a AGNU adotou diversas resoluções reiterando o princípio da não-intervenção. Todos esses instrumentos tendem a propor definição abrangente de intervenção, envolvendo ou não o uso da força e incluindo medidas destinadas a interferir em questões políticas, sociais e econômicas dos Estados.

Na literatura, as propostas em torno do conceito de intervenção variam entre interpretação ampla, nos moldes daquela apresentada por Talleyrand, no século XIX, em que até a não-intervenção constitui forma de intervenção, e conceitos mais restritos, envolvendo apenas o uso da força. A CIJ tratou de intervenção nos casos relativos ao Canal de Corfú, de 1949, e às atividades militares e paramilitares na Nicarágua e contra esse país. Nesses casos, a Corte indica ser contrária a todas as formas de intervenção e reitera a necessidade de respeitar a soberania territorial, considerada "fundação essencial das relações internacionais". Não existe, portanto, definição consensual de intervenção.

O problema relativo aos limites da competência interna não é recente. A questão da "competência exclusiva" dos Estados foi objeto de opinião consultiva elaborada pela CPJI, em 1923. Conforme aquela Corte, "determinar se certa matéria é ou não de competência exclusiva de um Estado é questão essencialmente relativa, [pois] depende do desenvolvimento do direito Internacional", assinalando o seu caráter flexível e mutável. A Carta das Nações Unidas proíbe intervenção em questões que sejam "essencialmente de competência interna" dos Estados, mas estabelece como um dos propósitos das Nações Unidas "promover e estimular o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais", matéria considerada, no passado, exclusivamente de competência interna.

Em certas circunstâncias, parece haver certo conflito entre o propósito de promover o respeito aos direitos humanos e o princípio da não-intervenção. A aplicação dos

mecanismos de proteção de direitos humanos baseados em tratados internacionais não fere a soberania, nem o princípio da não-intervenção. O conflito entre aquele princípio e a defesa dos direitos humanos ocorre quando são propostas medidas não previstas no Direito Internacional e que envolvem a ameaça ou o uso da força, principalmente de modo unilateral, como meio de coerção na aplicação das normas de direitos humanos.

O Pacto da Liga das Nações qualificava a "competência exclusiva" à luz do direito internacional, mas a Carta das Nações Unidas não define critérios para determinação do que seja "competência essencialmente interna". O Pacto deixava o poder de definir se o assunto era interno a cargo do Conselho da Liga. A Carta não tem qualquer dispositivo a esse respeito. Os órgãos das Nações Unidas encarregados de adotar determinada medida decidem se o assunto em questão insere-se no âmbito de competências internas dos Estados, haja vista que cada órgão tem poderes para decidir sobre sua própria competência.

As únicas exceções expressas na Carta à norma da proibição de intervenção nos assuntos internos é a aplicação de medidas coercitivas ao amparo do Capítulo VII. O recurso aos métodos pacíficos de solução de controvérsias deve estar em conformidade com a norma que proíbe a intervenção, conforme os poderes previstos na Carta para cada órgão que participa da solução do litígio, além da legítima defesa e da intervenção de caráter humanitário.

## CAPÍTULO 3 - DAS INTERVENÇÕES HUMANITÁRIAS ÀS AÇÕES COERCITIVAS COM FINS HUMANITÁRIOS

No capítulo 2, verificou-se como a crescente presença dos atores transnacionais no cenário internacional cria novas formas de se exercer a autoridade política e como a crescente globalização do sistema político internacional impacta sobre o conceito de soberania dos Estados nacionais e sobre o princípio da não intervenção.

Não só a maior participação dos atores transnacionais na política internacional modificou as relações de poder, como também gerou novas demandas, bem como a necessidade de se repensar e ampliar o conceito de segurança. Embora as ameaças militares (*hard security*) continuem sendo centrais no debate sobre segurança, novos fatores como meio ambiente e terrorismo (*soft security*)<sup>79</sup> surgem como questões a serem resolvidas pela sociedade internacional. Assim, diante das novas ameaças, o conceito de segurança torna-se mais complexo, na medida em que se pulveriza entre diferentes setores – segurança militar, segurança econômica, segurança ambiental, segurança societal.<sup>80</sup>

A pergunta que se impõe então é como os temas de *soft security* se tornaram assuntos de segurança, ou seja, como eles foram “securitizados”<sup>81</sup>. Como uma sociedade vem a considerar um problema como uma ameaça à segurança nacional? Seguindo o pensamento Clausewitziano, Buzan define três esferas distintas: a esfera privada, a esfera pública e a esfera de segurança<sup>82</sup>. A maioria dos assuntos das nossas vidas pertencem à esfera privada: religião, casamento, herança etc. Do vasto leque de assuntos que fazem parte da esfera privada, todavia, alguns, dependendo das sociedades e dos momentos históricos, migram para a esfera pública e se tornam objeto da política. Os assuntos que passam a fazer parte da esfera

---

<sup>79</sup> MESSARI, Nizar. Existe Um Novo Cenário de Segurança Internacional?. In: GÓMEZ, José Maria. (Org.). **America Latina y El (Des)orden Neoliberal: Hegemonia, Contrahegemonia, Perspectivas**. 1a ed. Buenos Aires: CLACSO, 2003, p. 131-150. Também são consideradas novas ameaças as ameaças contra a saúde, emprego e violência contra a mulher, ameaça ao direito de opinião (prisioneiros políticos), ameaça à sobrevivência (segurança humana) e ameaça de drogas, entre outras.

<sup>80</sup> MESSARI, Nizar. Existe Um Novo Cenário de Segurança Internacional?. In: GÓMEZ, José Maria. (Org.). **America Latina y El (Des)orden Neoliberal**

<sup>81</sup> MESSARI, Nizar. Existe Um Novo Cenário de Segurança Internacional?. In: GÓMEZ, José Maria. (Org.). **America Latina y El (Des)orden Neoliberal**

<sup>82</sup> MESSARI, Nizar. Existe Um Novo Cenário de Segurança Internacional?. In: GÓMEZ, José Maria. (Org.). **America Latina y El (Des)orden Neoliberal**

pública variam no tempo e no espaço: o mesmo assunto pode passar a fazer parte da esfera de segurança em um país e não em outro, ou a fazer parte da esfera de segurança em certo momento e deixar de fazer parte daquela esfera em um outro momento. A despolitização de um assunto, ou de um problema, pode significar a sua volta para a esfera privada, ou a sua “elevação” para o nível de ameaça à segurança nacional, embora ambos os movimentos signifiquem a anulação do político. Da mesma maneira que um problema pode ser securitizado, ele também pode ser dessecuritizado, ou seja, *repolitizado*.

Segundo Messari, “o paralelismo entre securitização e despolitização faz parte de um entendimento específico das relações internacionais dominante entre os realistas”<sup>83</sup>, para os quais as relações internacionais ocorrem em um espaço não-político, o que significa que o político é restrito ao espaço doméstico. Passaria, então, a existir uma diferença fundamental entre guerra inter-estatal (guerra internacional) e guerra intra-estatal (guerra civil, na qual qualquer intervenção internacional deve respeitar a soberania do Estado). Messari aponta que a diferença entre conflitos inter e intra-estatais é socialmente construída e, portanto, não precisa ser, necessariamente, respeitada. O respeito pela soberania nacional é fruto de uma construção que privilegia a narrativa da soberania do Estado, e que silencia outras possíveis narrativas. Por isso, o respeito à soberania do Estado e a não-intervenção podem e devem ser ignorados e a distinção entre conflitos inter e intra-estatais deve ser ultrapassada.

Como visto no capítulo anterior, se o fenômeno da globalização acelera a mudança na percepção da soberania dos Estados com impacto sobre o princípio da não-intervenção, ele também altera a maneira pela qual o conceito de segurança é visto em um mundo onde as ameaças não mais se restringem às questões militares. Nesse sentido, o presente capítulo buscará aprofundar o debate sobre o conceito de intervenção armada coercitiva, ao estudar a evolução de uma de suas formas específicas, qual seja, aquelas de cunho humanitário.

---

<sup>83</sup> MESSARI, Nizar. Existe Um Novo Cenário de Segurança Internacional?. In: GÓMEZ, José Maria. (Org.). **America Latina y El (Des)orden Neoliberal**

### **3.1 Das intervenções humanitárias às ações coercitivas com fins humanitários.**

Como visto no capítulo anterior, a literatura apresenta vasta gama de definições para o conceito de intervenção. O mesmo ocorre com as intervenções humanitárias, embora se possa traçar alguns elementos em comum em quase todas elas: (i) uso da força armada; (ii) por Estado ou grupo de Estados; (iii) sem o consentimento do Estado onde se processa a operação; (iv) com o objetivo de conter violações maciças aos direitos humanos em sentido amplo, incluindo as liberdades fundamentais e as normas do direito internacional humanitário; e (v) independentemente da nacionalidade das vítimas. Para os fins deste trabalho, será acrescentado outro elemento à definição: (vi) sem, necessariamente, possuir autorização prévia e expressa do CSNU ao amparo dos Capítulos VII ou VIII. Com base nesses elementos, ficam excluídas do conceito as ações que: não incluem o uso da força armada, como a imposição de restrições econômicas e comerciais; são praticadas por atores não-estatais, como grupos armados transnacionais, sem apoio expresso de governo estrangeiro; são realizadas mediante solicitação ou consentimento do governo do Estado sob intervenção; não têm qualquer vínculo com a promoção dos direitos humanos; e aquelas destinadas a socorrer pessoas de determinada nacionalidade, como as intervenções para proteção ou resgate de nacionais no exterior.

O conceito de intervenção humanitária não se confunde com o de assistência humanitária, cujas características e princípios orientadores encontram-se na Resolução 46/182, adotada pela AGNU em 1991. Segundo o documento, a assistência humanitária destina-se a auxiliar vítimas de desastres naturais e humanos, segundo os princípios da humanidade, neutralidade e imparcialidade. A soberania, integridade territorial e unidade nacional do Estado afetado devem ser plenamente respeitadas. A assistência deve ser prestada com o consentimento do Estado afetado e, de preferência, mediante solicitação deste.

Ao longo das últimas décadas, observaram-se dois momentos distintos na aplicação do conceito de intervenção. No período entre 1948 e 1990, as ações de paz da ONU eram, majoritariamente, operações interestatais de observação militar criadas para monitorar ou supervisionar cessar-fogos, tréguas ou acordos de paz e limites de fronteiras em áreas conflituosas. As operações de manutenção da paz "clássicas" enfrentaram contradições em seus princípios de consenso, imparcialidade e recusa ao uso da força. Muitas vezes, o



cumprimento das funções e das tarefas designadas nos mandatos das operações de manutenção da paz não se mostra viável nesse quadro de princípios. A UNFICYP (Força de Manutenção da Paz das Nações Unidas no Chipre), por exemplo, estabelecida em março de 1964 para evitar hostilidades entre as comunidades grega e turca, sob o princípio de não uso da força, não pôde fazer frente à violenta carnificina instaurada pelas facções rivais dessas comunidades. No Congo, as tarefas determinadas para a ONUC (Operação das Nações Unidas no Congo - 1960-1964), que vieram a incluir a assistência na manutenção da ordem pública e governamental, exigiram a autorização, pelo Conselho de Segurança, do uso da força além da legítima defesa, a fim de evitar a guerra civil e expulsar as forças mercenárias. A necessidade do consentimento permanente do Estado anfitrião para o estabelecimento e desdobramento das operações de manutenção da paz revelou-se, várias vezes, um obstáculo à ação efetiva.

Paralisadas pelo uso do veto nas decisões do Conselho de Segurança, as questões de paz e segurança cederam espaço a preocupações de cunho humanitário, social e econômico. A questão dos Direitos Humanos não apenas teve destaque no conjunto das práticas levadas a cabo pela ONU, mas experimentou uma verdadeira revolução ao longo da história da organização. Do conceito de direito de ingerência (*droit d'ingérence*) passou-se à idéia do dever de intervir (*devoir d'ingérence*). A defesa dos Direitos Humanos deixava de ser “reativa” para se tornar pró-ativa.

Como as normas de Direitos Humanos não previam mecanismos para fazer cumprir suas determinações e estavam divorciadas das medidas que permitiam o uso da força na Carta da ONU, a tentativa de acabar com os abusos e violações por parte dos Estados ficava bastante limitada. Diante desse cenário, os novos atores que entraram em cena no período, passaram a alegar o "direito de ingerência" nos assuntos internos dos Estados em caso de violação dos direitos humanos. Em 1970, durante Guerra do Golfo de Biafra, Bernard Kouchner e outros médicos franceses abandonaram o Comitê Internacional da Cruz Vermelha e fundaram os Médicos sem Fronteiras (*Médecins sans Frontières*) por não concordarem com a necessidade de consentimento e neutralidade para atuar nos locais onde houvesse desastres humanitários. Defendiam o direito de ingerência onde e quando fosse necessário.

O dever de intervir é raramente defendido por Estados, sejam eles desenvolvidos ou em desenvolvimento. Os primeiros temem ser obrigados a agir em toda e qualquer situação; os segundos receiam sofrer intervenção internacional em casos de crises

humanitárias. A manifestação do governo da Bélgica no caso relativo à legalidade do uso da força, proposto pela Sérvia e Montenegro na CIJ constitui exceção. O advogado belga assinalou, na sustentação oral, que a OTAN e seu país, em particular, "tinham verdadeira obrigação de intervir para prevenir catástrofe humanitária em curso e que havia sido constatada por resoluções do Conselho de Segurança, para salvaguardar os valores essenciais que também constituem *jus cogens*"<sup>84</sup>. A reação internacional à proposta foi, em geral, de receio ou negação, sobretudo dos países em desenvolvimento, que não tinham interesse em intervir nos assuntos internos de outros países e enfrentavam obstáculos econômicos e sociais no plano interno, tornando-se alvos em potencial de medidas intervencionistas. Temia-se a interferência indevida nas questões políticas nacionais, a violação do espaço soberano e a eventual extensão do direito de ingerir a terceiros Estados.

Nos anos 90, os Direitos Humanos deixaram de ser apenas um dos objetivos da ONU para se tornarem um insumo de suas práticas e uma das referências para se julgar a performance da organização. Thomas Weiss afirma que, na década de noventa, um "impulso humanitário" ou "o compreensível desejo humano de ajudar aqueles que estão em situações de risco de morte resultantes de conflitos armados" acarretou a expansão das atividades do CSNU em questões humanitárias. Esse impulso traduzir-se-ia em "momento político limitado" e "escala variável de compromissos", mas não seria necessariamente "impulsivo" ou "emocional", e sim resultado de considerações de política internacional que permitem ações para salvar algumas vítimas de guerra.<sup>85</sup>

Segundo Weiss, "quando interesses humanitários e estratégicos coincidem, uma janela de oportunidade se abre para aqueles que desejam agir sob impulso humanitário no Conselho de Segurança". O autor critica o conceito de "imperativo humanitário", pois, ao estabelecer obrigação de tratar as vítimas de modo similar e reagir a todas as crises, tal conceito nega a relevância da política e dos critérios estratégicos, como a análise dos recursos disponíveis. Para ele, "a ação humanitária é desejável, mas não obrigatória; o impulso humanitário é permissivo; o imperativo humanitário seria preempatório". O impulso

---

<sup>84</sup> CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA. Caso relativo à legalidade do uso da força. Sérvia e Montenegro versus Bélgica. (1999-2004). Presidente em exercício: Christopher Gregory Weeramantry. Haia, 10/5/1939. Sustentação oral da Bélgica. ICJ Verbatim Records, The Hague, p. 13, 1999.

<sup>85</sup> WEISS, Thomas George; COLLINS, Cindy. **Humanitarian and intervention**. 2. ed. Boulder: Westview, 2000. p. 4.

humanitário "é o máximo a que uma comunidade de Estados pode aspirar", e emergiria da combinação da conveniência política de alguns Estados, dos desastres humanos em outros e do momento político favorável. Seria a possibilidade moral e política, não necessariamente jurídica, de agir diante de crises humanitárias. O caráter "permissivo" não vincularia as potências interventoras, que poderiam escolher as situações em que intervir, conforme seus interesses nacionais e pressões da opinião pública interna.

<b>Principais Intervenções Armadas Coercitivas (1990 – 2005)</b>				
		Capítulo VII Missão	Capítulo VII Delegação	Sem autorização do CSNU
Libéria	1990-1992			CEDEAO (autorização posterior)
Iraque	1991-1996	UNIKOM		Coalizão (autorização posterior)
Bósnia	1992-1995	UNPROFOR	IFOR / SFOR	
Somália	1992-1995	UNOSOM II	UNITAFUNAMIR II	
Ruanda	1994-1996	UNAMIR II	Operation Turquoise	
Haiti	1994-1996	UNMIH	MNF	
Congo	1996-1997	MONUC		Coalizão
Libéria	1997		ECOWAS	
República Centro Africana	1998-2000		MISAB	
Serra Leoa	1997-1998			CEDEAO
Serra Leoa	1998-2001	UNAMSIL	ECONOMOG	
Kosovo	1999-2000		KFOR	OTAN (autorização posterior)
Timor Leste	1999-2000	UNTAET	INTERFET	
Haiti	2000			Coalizão (autorização posterior)
Afeganistão	2001			Coalizão (autorização posterior)
Iraque	2003			Coalizão

O “impulso humanitário” da década de 90 decorreu , segundo Fontoura<sup>86</sup>, de três fatores: a) a distensão política entre os EUA e a União Soviética; b) o afloramento de antagonismos étnicos e religiosos; e c) a crescente universalização dos valores da democracia e do respeito aos direitos humanos.

O primeiro desses fatores foi, certamente, a causa mais significativa para o fortalecimento da autoridade das Nações Unidas no campo da manutenção da paz. A nova política do governo soviético em relação à ONU, expressa principalmente após 1985 com a ascensão de Gorbatchev ao cargo de Secretário-Geral do Partido Comunista da URSS, propunha a revitalização do Conselho de Segurança como principal guardião da segurança internacional, enfatizando as operações de manutenção da paz como importantes ferramentas para a realização de tal proposta. Por sua vez, o presidente americano Ronald Reagan também reconhecia a necessidade de se ampliar o escopo de atuação da ONU. Seu sucessor, George Bush, demonstrou firmemente o desejo de acelerar a distensão com a URSS, salientando que as Nações Unidas poderiam desempenhar um importante papel na mediação de conflitos internacionais.

O segundo fator que contribuiu para o chamado “impulso humanitário” foi o ressurgimento de conflitos internos que haviam sido camuflados pelas tensões da Guerra Fria. Esses "novos" conflitos, majoritariamente de caráter étnico, religioso e nacionalista, emergiram, sobretudo, no continente africano, na região dos Bálcãs, na Europa Oriental e na ex-União Soviética. O desmembramento da Sérvia em cinco Estados independentes, por exemplo, fez com que a ONU estabelecesse, na região, oito operações de manutenção da paz para lidar com os conflitos surgidos do processo de fragmentação.

O terceiro fator refere-se ao empenho mais efetivo dos países ocidentais em difundir o ideário democrático fundado no respeito aos direitos humanos, no pluralismo político e na liberdade de expressão. A ONU aparece, nesse sentido, como uma mediadora na promoção desses preceitos, e suas operações de manutenção da paz passariam, a partir de então, a contemplar a reconciliação política do país anfitrião, defendendo o respeito aos direitos humanos e a realização de eleições por voto universal e secreto como fatores essenciais na busca de soluções para os conflitos em questão.

---

<sup>86</sup> FONTOURA, Paulo Roberto Campos Tarrisse de. **O Brasil nas Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas**. Brasília: FUNAG, 1999.

Com o aumento da atividade do CSNU, tornou-se mais difícil alegar a inércia das Nações Unidas como justificativa para a execução de políticas unilaterais supostamente destinadas à realização dos propósitos da organização. A alteração na lógica das esferas de influência diminuiu o atrativo político das intervenções unilaterais que apresentavam a bandeira humanitária, mas tinham agenda bem mais ampla. Ficou claro que, em lugar da força, o respeito ao Direito Internacional e o desenvolvimento econômico e social constituem a abordagem mais eficaz e duradoura em termos de combate aos desastres humanos. Ao mesmo tempo em que diminuíram as alegações de direito de intervir unilateralmente, aumentaram as pressões para que o CSNU passasse a atuar em "emergências complexas", envolvendo desastres humanos. No entanto, como os poderes do órgão no âmbito do Capítulo VII são expressamente reservados para lidar com as ameaças à paz e à segurança internacionais, passou-se a discutir a flexibilização do modelo clássico das operações de manutenção da paz, de maneira a englobar novas funções e tarefas.

As novas operações de manutenção da paz, conhecidas como operações de "segunda geração", se revelaram multifuncionais, ou multidisciplinares. Essas operações expandiram suas atividades para além de funções tradicionais, incorporando tarefas militares e de caráter civil e humanitário, e atuando, também, na "desmobilização de forças, recolhimento e destruição de armamentos, reintegração de ex-combatentes à vida civil, execução de programas de remoção de minas, auxílio para o retorno de refugiados e deslocados internos, fornecimento de ajuda humanitária, treinamento de forças policiais, supervisão do respeito aos direitos humanos, apoio à implementação de reformas constitucionais, judiciais e eleitorais, auxílio à retomada das atividades econômicas e à reconstrução nacional, incluindo a reparação da infra-estrutura física do país anfitrião."<sup>87</sup>

Outra adaptação sofrida por essas operações "multidisciplinares" refere-se à composição das tropas, que passaram a receber civis com experiência em áreas como eleições, direitos humanos, administração pública, gerenciamento econômico e assistência humanitária. Novos efetivos militares também foram mobilizados para proporcionar um ambiente seguro a esses civis que atuam no processo de pacificação política e de reconciliação nacional.

---

<sup>87</sup> FONTOURA, Paulo Roberto Campos Tarrisse de. **O Brasil nas Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas.**

Entretanto, essas operações de manutenção da paz de "segunda geração" não conseguiram se adaptar eficientemente ao processo de absorção de novas funções, revelando que essa transição não seria concretizada se grandes obstáculos não fossem vencidos. Paralelamente aos desafios técnicos, financeiros, estratégicos, táticos e logísticos, também se manifestaram outros desafios de natureza conceitual. As operações de manutenção da paz - fundadas sobre os princípios da imparcialidade, do consenso das partes envolvidas no conflito e do não uso da força, exceto em situações de legítima defesa - tiveram, em algumas situações, seu conceito original tanto estendido quanto desrespeitado para viabilizar a execução de determinadas tarefas contidas em seus mandatos.

A partir da década de noventa, o CSNU passou a estabelecer ou autorizar ações coercitivas com amparo no Capítulo VII da Carta das Nações Unidas, cujo mandato incluía a possibilidade de ameaça ou uso da força, tendo como fundamento interpretação ampla do conceito de "ameaça à paz e à segurança internacionais". Nesse conceito, o Conselho passou a incluir situações até então tidas como questões internas dos Estados, tais como conflitos internos.

Essa nova forma de pensar a atuação da ONU nas questões de segurança teve a **Agenda para a Paz: diplomacia preventiva, imposição da paz e manutenção da paz**, de 1992, como marco inicial.<sup>88</sup> A idéia central do documento era tratar os conflitos em quatro estágios: prevenção, por meio da diplomacia preventiva; imposição da paz, ou seja, “ação destinada a forçar as partes em conflito a chegarem a acordo, essencialmente pelos meios pacíficos previstos no Capítulo VI da Carta da ONU”; manutenção da paz, ou “desdobramento da presença da ONU no terreno, até então com o consentimento de todas as partes envolvidas, normalmente incluindo militares e policiais da ONU, bem como civis”; e reconstrução pós-conflito, ou seja, “ação com o objetivo de identificar e apoiar estruturas que poderão fortalecer e solidificar a paz com vistas a impedir retorno ao conflito”.<sup>89</sup>

O documento embasou ampla reforma no instituto das operações de paz, reconsiderando outros critérios, além da questão do consentimento das partes envolvidas, ampliando os mandatos, que passaram a incluir, por exemplo, questões humanitárias e de reconstrução, além dos poderes gerais da operação. A ampliação das situações que permitem

---

<sup>88</sup> BOUTROS-GHALI, Boutros. **An agenda for peace**.

<sup>89</sup> BOUTROS-GHALI, Boutros. **An agenda for peace**, p. 5-6 (parágrafos 20-21)

o uso da força e a relativização da imparcialidade são apenas algumas das mudanças que transformaram as “operações de manutenção da paz tradicionais” em “operações de manutenção da paz multidisciplinares, ou de segunda geração.”

Dois anos após a publicação da Agenda para a Paz, Boutros-Ghali apresentou o Suplemento da Agenda para a Paz<sup>90</sup>, que abordou os instrumentos para a manutenção da paz e da segurança internacionais, incluindo a diplomacia preventiva e a imposição da paz, a manutenção da paz, a construção da paz pós-conflito, o desarmamento, as sanções e as ações coercitivas. O documento identificou, ainda, a mudança na natureza dos conflitos, com maior concentração de focos de tensão no interior do território dos Estados, em detrimento das guerras interestatais; o uso crescente das forças da ONU na proteção de operações humanitárias; o surgimento das operações de paz multifuncionais e o uso dessas operações após o estabelecimento da paz.

Em 2000, Kofi Annan apresentou o relatório **Nós os povos: o papel das Nações Unidas no século XXI**, que identificou os desafios do momento e elaborou plano de ação.<sup>91</sup> Enquanto a Agenda para a Paz e seu suplemento se concentravam, sobretudo, em questões relativas aos conflitos armados internos, às operações de manutenção da paz, à aplicação de sanções e ao desarmamento, o relatório Nós os povos prioriza questões relacionadas ao desenvolvimento econômico e social, colocando, assim, a questão da segurança em perspectiva mais ampla. O documento concentrou as questões mundiais em três pontos que deveriam guiar a abordagem dos conflitos internacionais: liberdade para viver sem miséria, liberdade para viver sem medo e liberdade das gerações futuras para viverem no planeta.

Ainda no relatório Nós os povos, Annan aborda a questão do “dilema da intervenção”, ao reconhecer a importância dos argumentos segundo os quais “intervenções humanitárias” poderiam “tornar-se desculpa para interferência injustificada nos assuntos internos de Estados soberanos” e “encorajar movimentos secessionistas a, deliberadamente, provocarem governos a cometerem violações maciças aos direitos humanos com vistas a desencadear intervenções externas que pudessem ajudar nas suas causas”. Reconhece, também, que “há pouca consistência na prática da intervenção, devido a suas dificuldades e a

---

<sup>90</sup> BOUTROS-GHALI, Boutros. **Suplemento da Agenda para a Paz**. Nova York: United Nations, 1995. Documentos A/50/60, da AGNU, e S/1995/1, do CSNU.

<sup>91</sup> ANNAN, Kofi. **We the peoples: the role of the United Nations in the 21<sup>st</sup> century**. New York: United Nations, 2000.

seus custos intrínsecos, bem como [há pouca consistência] no que se entende como interesses nacionais, além do que os Estados fracos teriam muito mais chances de serem submetidos à intervenção do que os mais fortes”. No entanto, pergunta: “se a intervenção humanitária é, de fato, atentado inaceitável à soberania, como deveríamos responder a uma Ruanda ou Srebrenica – violações sistemáticas e maciças aos direitos humanos que agridem cada preceito da nossa humanidade comum?”<sup>92</sup>

Segundo Annan, enfrenta-se dilema real:

“A intervenção humanitária é questão sensível repleta de dificuldade política e não passível de respostas fáceis. Mas, certamente, nenhum princípio jurídico - nem sequer a soberania - pode ser invocado para proteger os autores de crimes contra a humanidade. Nos lugares em que esses crimes sejam cometidos e as tentativas de impedi-los por meios pacíficos sejam esgotadas, o Conselho de Segurança tem dever moral de agir em nome da comunidade internacional. O fato de que não podemos proteger pessoas em todas as partes não é razão para não fazermos nada quando é possível fazê-lo. A intervenção armada deve seguir sendo sempre o último recurso, mas diante de assassinatos em massa é uma opção que não pode ser dispensada.”<sup>93</sup>

Em 2005, Kofi Annan apresentou o relatório **Em uma liberdade mais ampla: em direção ao desenvolvimento, à segurança e aos direitos humanos para todos**,<sup>94</sup> que teve como base o documento **Um mundo mais seguro: nossa responsabilidade compartilhada**, apresentado pelo Painel de Alto Nível sobre Ameaças, Desafios e Mudanças, em 2004.

O Painel de Alto Nível ampliou consideravelmente o conceito de ameaças à segurança internacional, ao incluir “qualquer evento que cause mortes em massa ou diminuição das condições de vida ou ponha em risco a existência de Estados como unidades básicas do sistema internacional”<sup>95</sup>. Nesse sentido, identificou seis categorias de ameaças: socioeconômica; rivalidades e conflitos interestatais; violência interna; armas nucleares, radiológicas, biológicas e químicas; terrorismo; e crime organizado transnacional. O grupo

---

<sup>92</sup> ANNAN. **We the peoples**, p. 46.

<sup>93</sup> ANNAN. **We the peoples**, p. 49.

<sup>94</sup> ANNAN, Kofi. **In larger freedom: towards development, security and human rights for all**. New York: United Nations, 2005, Documento A/59/2005, de 21/03/2005.

<sup>95</sup> NAÇÕES UNIDAS. **A more secure world: our shared responsibility** (Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change). New York: United Nations, 2004. NAÇÕES UNIDAS. Assembléia Geral. Documento A/59/565, de 2/12/2004.



recomendou que o novo sistema de segurança coletiva incluisse ações de prevenção, regras e diretrizes para o uso da força, se necessário, bem como reformas institucionais que habilitem as Nações Unidas a atuarem, de modo mais eficaz, na prevenção e no combate às ameaças do mundo contemporâneo.

A concepção de segurança coletiva proposta pelo Painel é multifacetada, integrada e pautada por responsabilidades compartilhadas. Primeiro, segurança, desenvolvimento econômico e liberdade humana são elementos indissolúveis e interdependentes da segurança coletiva. Segundo, as ameaças atuais não reconhecem fronteiras, estão interligadas e devem ser solucionadas nos níveis global, regional e nacional. O Estado continua na linha de frente da execução da segurança, mas, em razão das características acima mencionadas, não tem mais condições de lidar sozinho com as novas ameaças, não importando quão poderoso seja. Terceiro, os Estados e as instituições internacionais possuem responsabilidades compartilhadas. Além dos direitos previstos na Carta da ONU, o Painel assinala que os Estados têm responsabilidades que devem ser observadas, como a de proteger o bem-estar do seu povo e cumprir as obrigações internacionais. No entanto, como “não se pode esperar que todo Estado tenha condições ou esteja disposto a cumprir sua responsabilidade em proteger seu povo e não causar danos aos Estados vizinhos”<sup>96</sup>, torna-se necessário reforçar o sistema de segurança coletiva.

O Painel propõe, ainda, cinco critérios a serem observados com vistas a aumentar a legitimidade das medidas adotadas pelo CSNU relativas ao uso da força: seriedade da ameaças, propósito adequado, último recurso, meios proporcionais e equilíbrio das conseqüências.

Em relação ao primeiro critério, o ICISS prevê o uso da força apenas nas situações de perdas de vidas humanas e limpeza étnica, ambas “em grande escala”, como assassinatos em massa, genocídio, crimes de guerra e contra a humanidade, colapso do Estado que resulte em mortes por inanição ou guerra civil, e sérias catástrofes ambientais ou humanas. O relatório também prevê a possibilidade de intervenção militar antecipatória, desde que haja, pelo menos, ameaça à paz e à segurança internacionais. A ICISS limita as exceções ao princípio da não-intervenção apenas às situações em que haja

---

<sup>96</sup> NAÇÕES UNIDAS. **A more secure world**. Parágrafos 29-30, p.17.

danos sérios e irreparáveis a seres humanos, reais ou iminentes. Algumas das exceções expressamente apontadas pela ICISS são: discriminação racial sistemática, aprisionamento sistemático e questões relativas à proteção de nacionais no exterior.

Quanto ao propósito adequado, de acordo com a ICISS, o objetivo principal da intervenção deve ser pôr fim ou evitar sofrimento humano. Para isso, as intervenções deveriam se dar sempre em bases coletivas ou multilaterais, em detrimento de intervenções unilaterais, bem como investigar se a intervenção tem o apoio da população local que se propõe a defender e a opinião dos demais Estados da região. A Comissão reconhece que dificilmente ocorreriam intervenções com objetivos apenas humanitários e é por isso que este deve ser o mais idealista dos critérios adotados pela ICISS. Não se trata, porém, de idealismo desvinculado da noção de realidade, pois o grupo demonstra ter pleno conhecimento de que a grande maioria, para não dizer a totalidade das “intervenções humanitárias” ocorreu por motivos de diferentes ordens: econômica, comercial e, sobretudo, política.

O relatório sobre a responsabilidade de proteger deixa claro que medidas coercitivas militares devem ser adotadas somente após o esgotamento de todos os mecanismos diplomáticos e não-militares, o que não significa que todos eles devam ser experimentados. Basta haver bases razoáveis para crer que se a medida fosse tentada não teria sucesso.

Segundo o critério dos meios proporcionais, a escala, duração e intensidade da intervenção militar planejada deveriam ser os mínimos necessários para garantir o objetivo humanitário em questão. Os meios devem ser proporcionais aos fins e correspondentes à causa da intervenção. O efeito sobre o sistema político do Estado submetido à ação militar deve ser o mínimo necessário para cumprir o propósito da intervenção. A ICISS ressalta que as normas de direito internacional humanitário deveriam ser observadas, talvez até em padrões mais rígidos do que aqueles geralmente aplicados a conflitos armados convencionais. Embora o critério seja válido e pertinente, sua aferição tende a ser essencialmente subjetiva e sujeita a controvérsias.

De acordo com o último critério elaborado pelo ICISS – que a ação militar possa conter ou impedir, de fato, as atrocidades que ensejaram a intervenção militar - ,

não se justificariam as ações que não possam garantir a proteção humana ou que tendam a agravar a situação. Antecipando-se às críticas, a Comissão reconhece que essa posição conduz à problemática da seletividade, uma vez que exclui alguns países, sobretudo as grandes potências, da ameaça de sofrer intervenção militar externa em razão de crises humanitárias. Reitera, entretanto, a posição de que o fato de não ser possível estabelecer intervenções em todos os casos não pode servir de argumento para que não ocorram em nenhum caso.

O relatório também alerta para a tendência de diferenciar as operações de manutenção da paz, amparadas no Capítulo VI, com consentimento das partes e autorizada a usar a força apenas em legítima defesa, das operações de imposição da paz, amparadas no capítulo VII, sem consentimento e com amplo uso da força. Assinala que ambas devem ser autorizadas pelo CSNU e têm recebido, em geral, mandato com base no Capítulo VI

À luz dos critérios sugeridos pelo Painel de Alto Nível, Annan recomendou ao CSNU “adotar resolução estabelecendo os princípios e expressando sua intenção de se orientar por eles sempre que decidir se autoriza ou ordena o uso da força”.<sup>97</sup>

Os chefes de Estado e governo reuniram-se em 2005 para discutir os rumos das Nações Unidas, passados cinco anos da Cúpula do Milênio, bem como para propor medidas com vistas ao aperfeiçoamento e à revitalização das Nações Unidas. Na ocasião, adotou-se o Documento Final, que contém propostas destinadas a reforçar o sistema multilateral, em conformidade com o direito internacional, a fim de lidar com os desafios e as ameaças atuais. A teoria da responsabilidade de proteger, formulada pela Comissão Internacional sobre Intervenção e Soberania Estatal (ICISS), criada pelo governo canadense em 2000, integra o referido documento e defende que “cada Estado tem a responsabilidade de proteger suas populações de genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade”.<sup>98</sup> Essa responsabilidade envolve a prevenção dos referidos crimes.

Conforme o documento, “a comunidade internacional, por meio das Nações Unidas, tem também a responsabilidade de usar meios diplomáticos, humanitários e outros meios pacíficos para proteger populações”. Caso os meios pacíficos falhem, o CSNU pode tomar medidas coercitivas com base no Capítulo VII. Os membros das Nações Unidas

---

<sup>97</sup> ANNAN. *In larger freedom*, parágrafos 122-126, p. 33.

<sup>98</sup> NAÇÕES UNIDAS. Assembléia Geral. Resolução A/RES/60/1, parágrafo 78-79.

comprometem-se a ajudar a desenvolver capacidade em todos os Estados com vistas a prevenir o cometimento daqueles crimes graves contra a humanidade.”<sup>99</sup> O relatório do ICISS será estudado com maior profundidade na próxima seção.

### **3.2 A responsabilidade de proteger**

O dilema da intervenção humanitária foi substituído por outras preocupações desde os ataques terroristas de 11 de Setembro de 2001, mas não foi resolvido e não desapareceu. O novo século começou com a existência de forte desacordo quanto a se saber se há um direito de intervenção, como e quando este deve ser exercido e sob a autoridade de quem. Depois dos ataques terroristas de 11 de Setembro, a atenção foi desviada para outros dilemas: como capturar e punir terroristas, como construir defesas duradouras contra eles e os países que os apóiam e se, em algum caso, é admissível efetuar ataques preventivos contra os países que se acredita estejam irresponsavelmente adquirindo armas de destruição maciça. Persistem, todavia, repercussões do antigo debate mesmo neste novo contexto. O Presidente dos EUA George W. Bush procurou, repetidamente, apoiar a idéia de uma ação militar contra Saddam Hussein, ao citar a "brutal repressão do seu próprio povo" pelo regime iraquiano.

Foi para tentar encontrar respostas que o Canadá criou, em setembro de 2000, a Comissão Internacional sobre a Intervenção e a Soberania do Estado. A Comissão reconheceu desde o início que, para seu relatório ser útil, teria que ser não apenas intelectualmente satisfatório, mas também prático e politicamente compreensível: capaz de mobilizar o apoio tanto do Norte como do Sul, orientando e motivando, de fato, a ação. Para transpor a enorme diferença de atitudes dos países, teria que ser inovador, e não apenas reafirmar o familiar mas inútil estribilho acadêmico de que por vezes é preciso fazer opções difíceis entre o que é "legal" e o que é "legítimo".

O caminho que a ICISS escolheu foi o de retomar o debate e recharacterizá-lo, não como uma discussão acerca do "direito de intervir" mas, antes, acerca da "responsabilidade de proteger". Pôr a questão desta maneira apresentou quatro grandes vantagens: as questões são vistas na perspectiva dos que procuram ou precisam de apoio, em lugar da ótica dos que

---

<sup>99</sup> NAÇÕES UNIDAS. Assembléia Geral. Resolução A/RES/60/1, parágrafo 139.

podem estar pensando em intervir. A questão está de novo onde sempre deveria ter estado: no dever de proteger as comunidades das execuções em massa, as mulheres da violação sistemática e as crianças da fome. Isto implica que a responsabilidade primária cabe ao país em causa e que apenas se este país é incapaz ou não quer assumir a responsabilidade de proteger ou é ele próprio o autor destes atos é que passa a ser responsabilidade da comunidade internacional atuar em seu lugar; "Proteger" implica mais do que "intervir", pois abrange não apenas uma responsabilidade de *reagir*, mas também de *evitar* e *reconstruir*. Estas duas dimensões têm sido muito esquecidas no debate tradicional sobre a intervenção humanitária e trazê-las de volta, para terem a mesma prioridade da reação, torna a própria reação - nos casos apropriados - mais aceitável. Acima de tudo, a nova linguagem ajuda a tornar mais claro o debate político: os atores têm que alterar o seu texto e pensar de novo sobre quais são os verdadeiros problemas. A linguagem da intervenção humanitária - que tem sido ela própria tão polêmica, desagradando aos que odeiam qualquer associação da palavra "humanitária" com atividade militar - já não é a linguagem do debate. Torna-se mais fácil encontrar um consenso.

O ponto de partida para justificar esta mudança conceitual é o próprio conceito de soberania do Estado. A ICISS considera que a sua essência deve passar a ser vista não como *controle* mas como *responsabilidade*. Uma grande e crescente diferença se tem desenvolvido entre a melhor prática sistematizada do comportamento internacional, conforme definida na Carta da ONU, cuja linguagem explícita realça o respeito devido à soberania do Estado no sentido tradicional westphaliano, e a verdadeira prática do Estado, como tem evoluído desde a assinatura da Carta. O novo foco nos direitos do homem e, mais recentemente, na segurança das pessoas, realça os *limites* da soberania.

O ICISS não considera que haja agora uma base suficientemente sólida, em princípio e na prática, para pretender que existe um novo princípio formal de direito internacional consuetudinário, mas considera que a "responsabilidade de proteger" é uma norma internacional emergente, ou um princípio orientador do comportamento para a comunidade internacional de países, que poderá muito bem ser integrada no direito internacional consuetudinário, se mais consolidada na prática dos países.

A idéia de que os Estados soberanos têm a responsabilidade de proteger seus próprios cidadãos de catástrofes evitáveis – de assassinatos em massa e estupro a morte por

inanição – mas que quando eles não estão dispostos ou em condições de fazê-lo, aquela responsabilidade deve ser mantida pela comunidade mais ampla de Estados.<sup>100</sup>

A ICISS parte do princípio de que o suposto direito de intervenção humanitária ainda não foi aceito no plano internacional por não terem sido estabelecidos pré-requisitos adequados para sua aplicação, de modo que considera imperioso desenvolver parâmetros consistentes, confiáveis e executáveis para guiar os Estados e a prática intergovernamental nesse campo. Assinala que qualquer nova abordagem à intervenção em bases humanitárias deve cumprir, pelo menos, quatro objetivos: “estabelecer regras, procedimentos e critérios mais claros a fim de se determinar se, quando e como intervir”; “estabelecer a legitimidade de intervenção militar quando necessário e após todas as outras abordagens terem fracassado”; assegurar que a intervenção militar, quando ocorrer, seja conduzida apenas para os fins propostos, seja eficaz e executada com a preocupação de diminuir os custos humanos e os danos institucionais que dela resultam”; e “ajudar a eliminar, sempre que possível, as causas do conflito, aumentando as chances de uma paz durável e sustentável”.<sup>101</sup>

A Comissão preferiu substituir os termos “direito de ingerência” ou “direito de intervenção humanitária”, pela responsabilidade de proteger,<sup>102</sup> por considerar que eles: ressaltavam os direitos e as prerrogativas de Estados potencialmente interventores em detrimento das necessidades urgentes de eventuais “beneficiários” de tais medidas; ao concentrarem-se na idéia de intervenção, negligenciavam os aspectos preventivos e de reconstrução pós-conflito; ressaltavam a prevalência da intervenção diante da soberania estatal, rotulando os que se opunham à iniciativa como “anti-humanitários”.<sup>103</sup>

A pedra angular da teoria da responsabilidade de proteger é a transmutação da concepção de “soberania como controle” para a idéia de “soberania como responsabilidade”. Essa mudança acarretaria três conseqüências: as autoridades dos Estados seriam responsáveis pelas funções de proteger a segurança e a vida dos cidadãos

---

<sup>100</sup> ICISS. **The responsibility to protect**: report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty. Ottawa: International Development Research Center, 2001, p. VII

<sup>101</sup> ICISS. **The responsibility to protect**: report of the ICISS, p. 11.

<sup>102</sup> ICISS. **The responsibility to protect**: report of the ICISS, p. 11.

<sup>103</sup> ICISS. **The responsibility to protect**: report of the ICISS, p. 16.

e promover seu bem-estar; as autoridades políticas nacionais são responsáveis perante os cidadãos internamente e perante a comunidade internacional por meio das Nações Unidas; e os agentes do Estado são responsáveis por suas ações e omissões.

Os preceitos básicos que orientam a responsabilidade de proteger são: primeiro, a soberania estatal implica responsabilidades. Assim, a responsabilidade principal pela proteção de seu próprio povo recai sobre o Estado; e, segundo, sempre que a população estiver sofrendo danos sérios, como resultado de guerra interna, insurgência, repressão ou fracasso do Estado, e o Estado em questão não estiver disposto ou em condições de por fim ou prevenir esses danos, o princípio da não-intervenção admite a responsabilidade internacional de proteger. A Comissão ressalta que o conceito de soberania implica dois tipos de responsabilidade: externa, com relação aos demais Estados; e interna, de respeitar a dignidade e os direitos das pessoas que estão no seu território. De acordo com o relatório, os fundamentos da responsabilidade de proteger encontram-se: nas obrigações inerentes ao conceito de soberania; na responsabilidade do CSNU pela manutenção da paz e da segurança internacionais; em obrigações jurídicas específicas, advindas de declarações e tratados de direitos humanos, do direito internacional humanitário e direito interno; e, por fim, na prática emergente de Estados, organizações regionais e do CSNU.

A teoria da responsabilidade de proteger abrange três tipos de responsabilidades: responsabilidade de prevenir, responsabilidade de reagir e responsabilidade de reconstruir. A primeira trata das causas profundas e diretas dos conflitos armados e outras crises humanas que põem em risco as populações. A segunda abrange a resposta a situações de necessidade humana por meio de medidas que podem incluir ações coercitivas, tais como sanções e julgamento internacional e, em casos extremos, intervenção militar<sup>104</sup>. A terceira responsabilidade enseja, após intervenção militar, assistência ampla com vistas à recuperação, reconstrução e reconciliação da sociedade atingida, lidando com as causas dos danos que a intervenção objetivava impedir ou evitar. Conforme a teoria, a “prevenção é a dimensão individual mais importante da responsabilidade de proteger”, de forma que “as opções de prevenção deveriam sempre ser esgotadas antes que a intervenção fosse contemplada, e mais

---

<sup>104</sup> A responsabilidade de reagir será abordada com mais profundidade no capítulo 4.

comprometimento e recursos devem ser destinados à prevenção”. Nos casos de prevenção e reação, as medidas adotadas “deveriam sempre envolver medidas menos intrusivas e coercitivas antes de aplicar aquelas mais coercitivas e intrusivas”.<sup>105</sup>

A teoria da responsabilidade de proteger está intimamente relacionada ao conceito de “segurança humana”. A Comissão assinala que a segurança humana é uma questão “indivisível”, pois:

“Em um mundo interdependente, no qual a segurança depende de estrutura de Estados soberanos estáveis, a existência de Estados frágeis, em falência ou cuja fraqueza ou má-fé abrigam pessoas perigosas para outros [Estados], ou Estados que podem apenas manter ordem interna por meio de violações maciças aos direitos humanos, podem constituir risco a pessoas em todos os lugares”<sup>106</sup>

A idéia de segurança humana desenvolveu-se, sobretudo, a partir do documento patrocinado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) intitulado Relatório sobre Desenvolvimento Humano de 1994: novas dimensões da segurança humana<sup>107</sup>. A idéia central é assegurar o desenvolvimento dos seres humanos, de forma que possam viver sem medo e sem necessidades. Para lidar com o desafio da segurança humana, o relatório sugere a elaboração de um “novo paradigma de desenvolvimento”, que “coloque a pessoa no centro do desenvolvimento, veja o crescimento econômico como meio e não como fim, proteja as oportunidades de vida das gerações futuras, bem como das gerações presentes, e respeite os sistemas naturais dos quais a vida depende”<sup>108</sup>.

Segundo o documento, a segurança humana é universal e concerne a todos; seus componentes são interdependentes; pode ser assegurada mais facilmente pela prevenção; e está centralizada na pessoa humana. Em poucas palavras, o conceito de segurança humana significa “segurança em relação a ameaças crônicas, tais como fome, doenças e repressão”,

---

<sup>105</sup> ICISS. **The responsibility to protect**: report of the ICISS, p. XI.

<sup>106</sup> ICISS. **The responsibility to protect**: report of the ICISS, p. 4-5

<sup>107</sup> PNUD. **Human development report 1994**: new dimensions of human security. Oxford: Oxford University, 1994.

<sup>108</sup> PNUD. **Human development report 1994**, p. 4.



bem como “proteção contra rupturas bruscas e dolorosas nos padrões de vida cotidiana, seja em casa, no emprego e nas comunidades”.<sup>109</sup>

Não há, todavia, consenso sobre do termo segurança humana. Enquanto os países desenvolvidos, sobretudo Canadá e Japão, tentam difundir a idéia e estabelecer mecanismos e instituições com vistas à implementação dessa nova perspectiva de segurança, muitos governos a vêem com certas reservas. A abordagem canadense do conceito de segurança humana, especialmente, parece gerar dúvidas, pois concentra a discussão no âmbito dos conflitos armados e da insegurança interna dos Estados, deixando de lado as causas profundas das situações de instabilidade, como fome, doenças e desastres naturais, incluídas na abordagem japonesa do conceito. O relatório da ICISS incluiu definição abrangente do termo, considerando-o “a segurança de pessoas – sua segurança física, seu bem-estar econômico e social e a proteção de seus direitos humanos e liberdades fundamentais”, que pode ser ameaçada em caso de agressão externa e por fatores internos, como pelas próprias forças de segurança nacionais<sup>110</sup>.

O relatório do ICISS constituiu apenas a proposta inicial para avançar nas discussões a respeito das responsabilidades e dos limites do conceito de soberania estatal na atualidade. Os desdobramentos mais recentes parecem sinalizar que a proposta da Comissão foi considerada demasiado ampla, haja vista que o Painel de Alto Nível e o Documento Final referiam-se à teoria em termos mais restritos, considerando apenas alguns crimes internacionais como catalisadores de eventual intervenção militar externa. O CSNU desponha como órgão com competência para agir nessas circunstâncias. Não foram feitas quaisquer referências à possibilidade de atuação de organismos regionais sem autorização prévia e expressa do CSNU.

### **3.3 Apontamentos finais**

A segurança internacional, sua manutenção em níveis satisfatórios e seus estudos pertinentes não devem levar em conta somente os Estados e seus aspectos

---

<sup>109</sup> PNUD. **Human development report 1994**, p. 23.

<sup>110</sup> ICISS. **The responsibility to protect**: report of the ICISS, p. 15.

militares. A sensação de segurança é, na verdade, afetada por múltiplas ameaças – estatais e não estatais -, e estas podem ter diversas origens: militar, política, econômica, ambiental. Nessas condições, temas basicamente domésticos relacionados com a economia, o meio ambiente, o fluxo de refugiados e questões de cunho sanitário acabam por se refletir nas relações internacionais, podendo ser considerada legítima a inclusão desses aspectos quando da realização dos estudos de segurança. A perspectiva abrangente considera ainda o indivíduo como a unidade básica das análises de segurança, o que implica considerar a segurança individual como questão legítima das relações internacionais.<sup>111</sup>

As novas ameaças têm hoje, portanto, um outro espectro: suas fontes e/ou origens são bem mais amplas. Além disso, são reconhecidas de outra forma e atingem a sociedade em múltiplos aspectos. Antes do período de transição responsável pelo surgimento da nova ordem mundial - 1989 a 2001 - as ameaças à segurança eram vistas de forma diferente. Havia uma dissociação clara entre Estado e indivíduos como alvos de ameaças. Ameaças eram assim classificadas quando podiam atingir Estados e exigiam uma ação militar para a sua manutenção ou restauração. Hoje o universo de ameaças se aproximou mais do cidadão comum.

As questões de segurança dos Estados, por exemplo, eram fortemente centradas na manutenção da integridade territorial. Hoje, no entanto, elas são muito mais delicadas e abrangentes. As novas ameaças, em sua essência, caracterizam-se por ter origem em entidades desprovidas de características típicas do Estado-Nação, tais como território e população. E, dessa forma, os agentes capazes de infligir ameaça se sentem mais livres para agir, pois a ação de revidar a qualquer ato causador de insegurança terá dificuldade em estabelecer um alvo claro e definido.

Dessa forma, distintos aspectos que podem afetar a sobrevivência da humanidade são hoje avaliados sob o enfoque de ameaça à segurança. Como princípio constitutivo do sistema internacional, a soberania ainda tem como "implicação operacional primordial" a formação de Estados independentes a partir da configuração territorial de uma autoridade política centralizada. Por outro lado, a condição contemporânea da soberania também é

---

<sup>111</sup> A discussão se encontra contemplada no campo das Relações Internacionais e, dada a sua complexidade, está longe de ser equacionada. Por tal razão, ela não será aprofundada neste trabalho.

intensamente contestada. Crimes contra a humanidade, genocídio e outras violações graves aos direitos fundamentais consagrados por esse regime têm jurisdição internacional e não estão sujeitos às proteções concedidas pelo direito à não-intervenção.

A esse respeito, viu-se a evolução da prática da intervenção humanitária na ONU, por meio dos relatórios do SGNU nos anos 90 (Agenda para a Paz, Suplemento à Agenda para a Paz, Nós os Povos e Em uma Liberdade mais Ampla), até o conceito de responsabilidade de proteger, com base na idéia de segurança humana, formulado pela comissão Internacional sobre Intervenção e Soberania Estatal (ICISS), no século XXI.

O novo foco nos direitos do homem e, mais recentemente, na segurança das pessoas, realça os limites à soberania do Estado e a mudança de sua essência da esfera do *controle* para a da *responsabilidade*.

## **CAPÍTULO 4 – A LEGITIMIDADE NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

A relativização da soberania dos Estados e as novas ameaças à paz e à segurança internacional trouxeram a necessidade de se repensar o princípio da não intervenção e reavaliar a responsabilidade dos países na defesa da paz e da segurança internacionais. Tal fenômeno gerou, todavia, maior preocupação com as bases que legitimam as ações dos Estados. Se a responsabilidade deixa de estar restrita ao âmbito do Estado que sofre a ameaça para se tornar internacionalmente compartilhada, pergunta-se quem decide quando ou não intervir e com base em que parâmetro de legitimidade? Por interesses próprios ou pela defesa de valores e princípios comuns? Embora existam critérios legais que definam as hipóteses nas quais é possível ocorrer intervenção coercitiva armada para a defesa da paz e da segurança internacionais, devem ser levados em consideração os fatores de ordem econômica e política dos países envolvidos, que, em boa medida, influenciam a tomada de decisão e colocam a legitimidade das intervenções armadas coercitivas em questão.

O presente capítulo buscará apontar os novos rumos da teoria da guerra justa por meio do crescente foco que vem se dando à questão da legitimidade das intervenções armadas coercitivas. Para tanto, buscar-se-á estabelecer a dualidade entre a vontade interna e a internacional e avaliar de que maneira o interesse nacional interfere na ação internacional dos Estados. Em seguida, serão analisados os conceitos de justiça e de legitimidade e os principais fatores que fazem daquele uma idéia mais restrita que o conceito de legitimidade e, conseqüentemente, menos eficaz para a análise da ação internacional dos diferentes países. Por fim, serão apresentadas as atualizações propostas à teoria clássica da guerra justa e como essas novas reflexões vêm sendo aplicadas na prática, de modo a melhor compreender o atual cenário internacional em todos os seus diferentes aspectos, bem como estabelecer maior atenção aos debates sobre a legitimidade das intervenções armadas coercitivas, em detrimento da análise com base em critérios de justiça.

#### 4.1 Vontade interna e vontade internacional

Viu-se, no capítulo 2, que uma série de critérios legais dispõem sobre o momento de se intervir de maneira coercitiva em outros países a fim de defender a paz e a segurança internacionais. Ocorre, todavia, que além do mero cumprimento da ordem jurídica internacional, as decisões políticas dos Estados também levam em consideração outras variáveis além da legalidade. As intervenções humanitárias, por exemplo, não raro são motivadas por razões outras além daquelas de caráter humanitário, e quando muito possuem alguma preocupação com a proteção dos direitos humanos.

Há, por um lado, um ceticismo quanto à possibilidade de considerações ético-morais ocuparem um lugar predominante na decisão de intervir e, por outro, uma reafirmação da natureza moral do Estado como lugar de realização das aspirações comuns de uma nação cujo interesse e cuja concepção do bem comum são seu patrimônio exclusivo, acima do qual nenhum outro interesse pode se sobrepor. Esta concepção estatista da política e das relações internacionais entende que as decisões do Estado se fundamentam e se realizam no interesse nacional. Nesse sentido, o Estado e a comunidade política que ele representa não possuem obrigações de tipo moral para com outros Estados ou para com cidadãos de outros Estados, mas apenas para com seus cidadãos e as instituições que os representam e garantem sua segurança e integridade como nação.

Para Stephen Krasner, as intervenções ocorrem quando há assimetrias de poder e quando servem aos interesses dos Estados mais poderosos.<sup>112</sup> Krasner admite a possibilidade de intervenções motivadas pela defesa de certos direitos, sem que haja um interesse direto do Estado interventor, de que é exemplo a intervenção a ação britânica contra a escravidão no século XIX. Casos dessa natureza são, contudo, exceções que apenas confirmam a regra: a assimetria de poder é um requisito fundamental e, quando o auto-interesse não é servido, a intervenção ocorre somente se os custos são baixos.

Para a corrente realista, a legitimidade da intervenção deve ser medida segundo os parâmetros do interesse nacional. Krasner aponta para a relação entre a afirmação da soberania como atributo que define as unidades de um sistema anárquico e o princípio do

---

<sup>112</sup> KRASNER, Stephen. Sovereignty and intervention, IN LYONS, G. e MASTADUNO, M.. (eds.), **Beyond Westphalia? Sovereignty and international intervention**, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1995.

"self-help". Para o autor, "quando o "self-help" se choca com o princípio da não-intervenção, aquele prevalece"<sup>113</sup>, e conseqüentemente se revela a desigualdade e hierarquização do sistema e a fraqueza da regra da não-intervenção como princípio organizador das relações internacionais. É por isso que, para Krasner, a soberania não pode ser considerada um conceito estável e absoluto, uma vez que, em última instância, ela é uma função da distribuição do poder no sistema.

Internamente, a soberania tem sua fonte na representação dos cidadãos e na vontade de soberania popular, o que, portanto, confere legitimidade ao Estado. Externamente, a soberania nada tem a ver com a legitimidade, mas antes com a unidade e com a independência do Estado diante de outras unidades igualmente soberanas. A perda de legitimidade de um regime não justifica qualquer intervenção, nem coloca em xeque a soberania de um Estado, porque a legitimidade é um problema interno, que diz respeito apenas à comunidade política cuja expressão institucional é o Estado. É por isso que uma intervenção, para Krasner, é (quase) sempre motivada pelo interesse do Estado interventor e não por razões ligadas a valores ou à legitimidade de um governo. Ainda assim, intervenções geram complicações para a análise realista, pois, quando ocorrem, os problemas internos dos países que sofrem intervenções se internacionalizam.

O realismo não consegue acomodar facilmente uma situação em que a conduta de um Estado é condicionada não pelo ambiente externo, mas por acontecimentos dentro de suas fronteiras diretamente influenciados pela intervenção de outros Estados. Em outras palavras, intervenções confundem a fronteira entre o mundo doméstico e a esfera internacional produzida pelo conceito de soberania e geram incertezas quanto aos fatores determinantes do comportamento dos Estados e da própria identidade do Estado como ator das relações internacionais, pois, se este não é autônomo e independente, deixa de ser um Estado propriamente dito.

Conforme discutido no capítulo 3, a soberania ainda tem como "implicação operacional primordial" a formação de Estados independentes a partir da configuração territorial de uma autoridade política centralizada. A condição contemporânea da soberania, todavia, é intensamente contestada por duas razões: a incapacidade de certos Estados em

---

<sup>113</sup> KRASNER, Stephen. Sovereignty and intervention, IN LYONS, G. e MASTADUNO, M.. (eds.), **Beyond Westphalia? Sovereignty and international intervention.**

defender os direitos de sua própria população e a emergência de novos atores no sistema internacional. Há uma incompatibilidade entre o imperativo da ordem e da segurança como eixo da ação internacional de reconstrução de Estados em colapso e a ampliação das obrigações internacionais impostas como condição para o reconhecimento da soberania.

A manutenção, pelo Estado, do monopólio de atuação em áreas historicamente controladas por sua autoridade dependerá da capacidade da comunidade internacional em viabilizar um novo padrão de reprodução do Estado.

Sobre a capacidade da comunidade internacional de viabilizar um novo padrão de reprodução do Estado repousam suas chances de continuar a deter o monopólio da agência em áreas historicamente controladas pela autoridade estatal. A redefinição do conceito de soberania pode mudar tal situação. Atualmente, a soberania, por si só, não necessariamente garante ao Estado a exclusividade da atuação em seu território. Essa exclusividade, segundo Nicholas Onuf, decorre da junção entre a capacidade de governar para o bem comum e o domínio sobre o território.<sup>114</sup> O conceito de soberania alcança a estabilidade característica da era moderna quando combinado com um terceiro elemento herdado da tradição republicana, que Onuf chama de *majestade*. A majestade nada mais é do que o respeito e a dignidade que o Estado, como materialização de um arranjo político que está na base da constituição da própria comunidade, inspira entre seus cidadãos. A junção destes três componentes da soberania (a majestade, o domínio e o governo para o bem comum) é, contudo, contingente e, para Onuf, encontra-se sob ataque na modernidade tardia.

Nesta perspectiva, o governo se legitima por ser um agente do bem comum. No momento em que agentes do Estado adotam políticas que ameaçam a própria existência de parcela significativa dos cidadãos, estes têm o direito de buscar o provimento de bens essenciais à sua existência (segurança) junto a outros agentes fora da jurisdição territorial do Estado.<sup>115</sup> O agente de tal intervenção não será, necessariamente, outro Estado. Na verdade, o

---

<sup>114</sup> ONUF, Nicholas G., **The republican legacy in international thought**. Cambridge, Cambridge University Press, 1998.

<sup>115</sup> Trata-se de uma discussão complexa. A depender da leitura que se faça de Hobbes, por exemplo, é legítimo sim que o Estado exerça violência sobre uma minoria, justamente com o objetivo de promover a segurança da maioria. É o que justifica, por exemplo, a pena de morte. Novamente, a depender da leitura que se faça do mesmo Hobbes, também seria legítimo, neste momento, que a minoria negasse lealdade ao Estado, já que o fim para o qual o pacto se constituíra (a preservação de sua integridade), estaria ameaçado. Note, ainda, que a legitimidade não se constrói ou justifica apenas do ponto de vista do senso comum. Existem os argumentos da identidade, da tradição, carisma.

debate sobre a intervenção humanitária no pós-Guerra Fria gira, em grande parte, em torno da questão da legitimidade do agente interventor e da tentativa de reformar a ONU no sentido de dotá-la de tal legitimidade. O problema, no entanto, não se resume às inadequações da Carta das Nações Unidas aos novos problemas da política mundial, mas antes às contradições intrínsecas entre a natureza estadocêntrica da organização e a redefinição do escopo da soberania territorial colocada pelo fortalecimento do regime internacional de direitos humanos. Se aceitarmos a análise de Onuf sobre a "dispersão da agência" na modernidade podemos imaginar que a perda da majestade e da competência do Estado soberano em áreas vitais para a sociedade fortaleça argumentos em favor da legitimidade de outros atores, públicos e privados, capazes de desempenhar funções de defesa do bem comum.

É nesse sentido que Kofi Annan, ao afirmar sua crença na necessidade de redefinição do conceito de soberania hoje, observou que um dos aspectos mais relevantes do dilema da intervenção é a necessidade de ampliar as definições de interesse nacional, de maneira a torná-las compatíveis com as mudanças do pós-Guerra Fria: "Uma nova e mais ampla definição do interesse nacional é necessária no novo século, de maneira a induzir os Estados a alcançar uma maior unidade na busca de objetivos e valores comuns."<sup>116</sup>

O que as reflexões acima sugerem é que há uma incompatibilidade entre o paradigma estadista e a lógica que deveria orientar a ação internacional em defesa dos direitos humanos fundamentais. É paradoxal que o Estado seja (e deva ser), ao mesmo tempo, o principal responsável pela proteção desses direitos no cotidiano das sociedades nacionais e um agente de pequena credibilidade na defesa desses mesmos direitos no plano internacional. Tanto a seletividade na decisão de onde intervir, quanto a relutância em empregar os meios mais adequados aos objetivos em questão, constituem fortes argumentos contra o Estado como agente capaz de responder a obrigações morais impostas internacionalmente. O paradigma realista dominante afirma, ainda, a obrigação primordial do Estado para com seus cidadãos. O sacrifício de vidas e recursos em intervenções humanitárias sempre estará condicionado por, e subordinado a, considerações de política doméstica.

---

<sup>116</sup> NOGUEIRA, João Pontes. A Guerra de Kosovo e a desintegração da Iugoslávia: notas sobre a (re)construção do Estado no fim do milênio. IN **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. vol.15 no.44 São Paulo Outubro, 2000



## 4.2 Justiça e legitimidade

O conceito de justiça remonta à Antigüidade clássica. Avaliando a justiça em Platão, Kelsen sustenta que a quase totalidade de seus diálogos busca responder precisamente a pergunta: "O que é o Bem?" (na qual se insere, também, a pergunta: "O que é a justiça?") e conclui que "a idéia do Bem inclui a de justiça, aquela justiça a cujo conhecimento aludem todos os diálogos de Platão. A questão "O que é justiça?" coincide, portanto, com a questão "o que é bom". Para Kelsen, a ética de Aristóteles é outro exemplo da tentativa infrutífera de elaborar um conteúdo definível de justiça por meio de um método racional ou científico. "Trata-se de uma ética da virtude, ou seja, ela visa a um sistema de virtudes, entre as quais a justiça é a virtude máxima, a virtude plena."<sup>117</sup>

Com relação ao Direito natural, Kelsen sustenta que essa doutrina "afirma existir uma regulamentação absolutamente justa das relações humanas que parte da natureza em geral ou da natureza do homem como ser dotado de razão".<sup>118</sup>

A natureza é apresentada como uma autoridade normativa, como uma espécie de legislador. Por meio de uma análise cuidadosa da natureza, poderemos encontrar as normas a ela imanentes, que prescrevem a conduta humana correta, ou seja, justa. Se se supõe que a natureza é criação divina, então as normas a ela imanentes – o Direito natural – são a expressão da vontade de Deus. A doutrina do Direito apresentaria, portanto, um caráter metafísico. Se, todavia, o Direito natural deve ser deduzido da natureza do homem enquanto ser dotado de razão – sem considerar a origem divina dessa razão –, se se supõe que o princípio da justiça pode ser encontrado na razão humana, sem recorrer a uma vontade divina, então aquela doutrina se reveste de um caráter racionalista.

“(...) Do ponto de vista de uma ciência racional do Direito, o método religioso-metafísico da doutrina do Direito natural não entra absolutamente em cogitação. O método racionalista é, porém, sabidamente insustentável. A natureza como um sistema de fatos, unidos entre si pelo princípio da causalidade, não é dotada de vontade, não podendo, portanto, prescrever qualquer comportamento humano definido.”<sup>119</sup>

---

<sup>117</sup> KELSEN, Hans. **O Que é Justiça?** São Paulo: Martins Fontes, 1997.

<sup>118</sup> KELSEN, Hans. **O Que é Justiça?**

<sup>119</sup> KELSEN, Hans. **O Que é Justiça?**

A crítica kelseniana não difere daquela de Kant. O comportamento humano é justo se for determinado por normas que o homem, ao agir, pode ou deve esperar que sejam obrigatórias para todos.

"Mas quais são essas normas que podemos ou devemos esperar que sejam genericamente obrigatórias? E essa é a questão decisiva da justiça; e a ela, o imperativo categórico – da mesma forma a regra de ouro, seu modelo – não dá resposta." <sup>120</sup>

Em **O que é justiça?**, Kelsen considera a justiça "uma característica possível, porém não necessária, de uma ordem social".<sup>121</sup> E indaga: "mas o que significa ser uma ordem justa? Significa essa ordem regular o comportamento dos homens de modo a contentar a todos e todos encontrarem sob ela felicidade. O anseio por justiça é o eterno anseio do homem por felicidade. Não podendo encontrá-la como indivíduo isolado, procura essa felicidade dentro da sociedade. Justiça é felicidade social, é a felicidade garantida por uma ordem social".<sup>122</sup>

As seis concepções mais correntes da justiça concreta que se afirmaram na civilização ocidental, desde a Antigüidade até nossos dias, segundo Perelman<sup>123</sup>, são:

- a) a cada qual a mesma coisa;
- b) a cada qual segundo seus méritos;
- c) a cada qual segundo suas obras;
- d) a cada qual segundo suas necessidades;
- e) a cada qual segundo sua posição;
- f) a cada qual segundo o que a lei lhe atribui.

Segundo a primeira concepção da justiça concreta, ser justo é tratar todos da mesma forma, sem considerar nenhuma das particularidades que distinguem os indivíduos. Perelman observa que, no imaginário humano, o ser perfeitamente justo é a morte que vem atingir todos os homens independentemente de seus privilégios.

---

<sup>120</sup> KANT, Immanuel. **Doutrina do Direito**. São Paulo: Ícone, 1994.

<sup>121</sup> KELSEN, Hans. **O Que é Justiça?**

<sup>122</sup> KELSEN, Hans. **O Que é Justiça?**

<sup>123</sup> PERELMAN, Chaim. **Ética e Direito**. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

A segunda concepção da justiça concreta não exige a igualdade de todos, mas um tratamento proporcional a uma qualidade intrínseca, ao mérito do indivíduo. A questão é saber o que deve ser levado em conta como mérito ou demérito de uma pessoa, quais os critérios que devem presidir tal determinação, se deve ser considerado o resultado da ação, a intenção do agente ou o sacrifício utilizado. Perelman observa que, partindo-se dessa concepção, pode-se chegar a resultados absolutamente distintos, bastando que não se conceda o mesmo grau de mérito aos mesmos atos dos indivíduos.

A terceira concepção da justiça concreta, cujo único critério para um tratamento justo é o resultado da ação dos indivíduos, é de aplicação infinitamente mais fácil do que a anterior, pois, ao invés de constituir um ideal quase irrealizável, permite só levar em consideração elementos sujeitos ao cálculo, ao peso ou à medida.

A quarta concepção da justiça concreta, ao invés de levar em consideração os méritos dos indivíduos ou de sua produção, tenta reduzir os sofrimentos que resultam da impossibilidade do homem de satisfazer suas necessidades essenciais. Assim, aqueles que se encontram em situação precária, carecendo de condições consideradas como um mínimo vital, devem ter um tratamento diferenciado.

A quinta concepção da justiça concreta baseia-se na superioridade de indivíduos em decorrência da hereditariedade (ou do nascimento), sendo muito usada na hierarquização social das sociedades aristocráticas e escravocratas, nas quais as diferenças de tratamento levam em consideração critérios como a raça e a religião.

A sexta concepção da justiça concreta é a paráfrase do princípio de "dar a cada um o que lhe é devido" e se propõe a aplicar aos fatos um sistema preestabelecido de regras de direito – razão pela qual levará a resultados diferentes conforme o ordenamento jurídico a ser aplicado.

Segundo Perelman:

"A análise sumária das concepções mais correntes da noção de justiça mostrou-nos a existência de pelo menos seis fórmulas da justiça – admitindo a maioria delas ainda numerosas variantes –, fórmulas que são normalmente inconciliáveis. Embora seja verdade que, graças a interpretação mais ou menos forçadas, a afirmações mais ou menos arbitrarias, se pode querer relacionar essas diferentes fórmulas umas com as outras, elas não deixam de apresentar aspectos da justiça muito distintos e o mais das vezes opostos."<sup>124</sup>

---

<sup>124</sup> PERELMAN, Chaim. **Ética e Direito**.

Perelman apresenta a noção de justiça formal (vinculada à igualdade) como o substrato comum às seis concepções da justiça concreta examinadas anteriormente. Esse substrato comum – a igualdade – fundamenta-se em valores escolhidos de forma aleatória – igualdade segundo, por exemplo, a riqueza e a beleza. Em decorrência, Perelman acaba por estabelecer, como regra de justiça, a igualdade formal, segundo a qual "ser justo é tratar da mesma forma os seres que são iguais em certo ponto de vista, que possuem uma mesma característica, a única que se deve levar em conta na administração da justiça. Qualifiquemos essa característica de essencial."<sup>125</sup> A justiça formal ou abstrata, para Perelman, é, pois, "um princípio de ação segundo o qual os seres de uma mesma categoria essencial devem ser tratados da mesma forma"<sup>126</sup>, sendo que esse princípio permanece latente em cada uma das seis noções da justiça concreta.

A partir desse conceito de justiça formal ou abstrata, observa-se que as concepções concretas de justiça se distinguem à medida que cada uma delas erige um valor diverso para definir a pertinência dos indivíduos às categorias essenciais dentro das quais aplicar-se-á tratamento igual.

Como observa Perelman:

"Nossa definição de justiça é formal porque não determina as categorias que são essenciais para a aplicação da justiça. Ela permite que surjam as divergências no momento de passar de uma fórmula comum de justiça concreta para fórmulas diferentes de justiça concreta. O desacordo nasce no momento em que se trata de determinar as características essenciais para a aplicação de justiça."<sup>127</sup>

Em suma, a justiça possível em Perelman é a justiça formal ou abstrata, segundo o parâmetro da igualdade fundado sobre uma pauta valorativa. Logo, a justiça deve contentar-se com um desenvolvimento formalmente correto de um ou mais valores. E assim Perelman é levado a distinguir três elementos na justiça de determinado sistema normativo: o valor que a fundamenta, a regra que a enuncia e o ato que a realiza.

Afirma Perelman:

---

<sup>125</sup> PERELMAN, Chaim. **Ética e Direito**

<sup>126</sup> PERELMAN, Chaim. **Ética e Direito**

<sup>127</sup> PERELMAN, Chaim. **Ética e Direito**

"Os dois últimos elementos, os menos importantes, aliás, são os únicos que podemos submeter a exigências racionais: podemos exigir do ato que seja regular e que trate da mesma forma os seres que fazem parte da mesma categoria essencial; podemos pedir que a regra seja justificada e que decorra logicamente do sistema normativo adotado. Quanto ao valor que fundamenta o sistema normativo, não o podemos submeter a nenhum critério racional, ele é perfeitamente arbitrário".<sup>128</sup>

A teoria da justiça de John Rawls, contida na obra **Uma teoria da justiça**<sup>129</sup>, é uma das mais importantes desenvolvidas no século XX. Rawls vê a sociedade como uma associação mais ou menos auto-suficiente de pessoas que, em suas relações, reconhecem a existência de regras de condutas como obrigatórias, as quais, na maioria das vezes, são cumpridas e obedecidas, especificando um sistema de cooperação social para realizar o bem comum.

Nesse contexto, surgem tanto identidade de interesses como conflito de interesses entre as pessoas, pois estas podem acordar ou discordar, pelos mais variados motivos, quanto às formas de repartição dos benefícios e dos ônus gerados no convívio social. É precisamente aí que os princípios da justiça social se inserem. Nas palavras de Rawls:

"Exige-se um conjunto de princípios para escolher entre várias formas de ordenação social que determinam essa divisão de vantagens e para selar um acordo sobre as partes distributivas adequadas. Esses princípios são os princípios da justiça social: eles fornecem um modo de atribuir direitos e deveres nas instituições básicas da sociedade e definem a distribuição apropriada dos benefícios e encargos da cooperação social".<sup>130</sup>

Para Rawls, são dois os princípios da justiça social:

"Primeiro: cada pessoa deve ter um direito igual ao mais abrangente sistema de liberdades básicas iguais que seja compatível com um sistema semelhante de liberdades para as outras.

Segundo: as desigualdades sociais e econômicas devem ser ordenadas de tal modo que sejam ao mesmo tempo (a) consideradas como vantajosas para

---

<sup>128</sup> PERELMAN, Chaim. **Ética e Direito**.

<sup>129</sup> RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

<sup>130</sup> RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**.

todos dentro dos limites do razoável, e (b) vinculadas a posições e cargos acessíveis a todos."<sup>131</sup>

Tais princípios aplicam-se à estrutura básica da sociedade, presidem a atribuição de direitos e deveres e regem as vantagens sociais e econômicas advindas da cooperação social. O autor observa, ainda, que os dois princípios são um caso especial de uma concepção mais geral da justiça assim expressa:

"Todos os valores sociais – liberdade e oportunidade, renda e riqueza, e as bases sociais da auto-estima - devem ser distribuídos igualmente, a não ser que uma distribuição desigual de um ou de todos esses valores traga vantagens para todos."<sup>132</sup>

Vê-se, pois, que os princípios de justiça social têm um nítido caráter "substancial", e não meramente "formal", na teoria de Rawls. No início de sua obra, o autor é bem claro quando sustenta que o que o preocupa é a justiça verificada na atribuição de direitos e liberdades fundamentais às pessoas, assim como a existência real da igualdade de oportunidades econômicas e de condições sociais nos diversos segmentos da sociedade.

Assim, o objeto primário da justiça, para Rawls, "é a estrutura básica da sociedade, ou mais exatamente, a maneira pela qual as instituições sociais mais importantes distribuem direitos e deveres fundamentais e determinam a divisão de vantagens provenientes da cooperação social."<sup>133</sup>

Segundo Rawls, os princípios de justiça social, que regulam a escolha de uma constituição política, devem ser aplicados, em primeiro lugar, às profundas e difusas desigualdades sociais, supostamente inevitáveis na estrutura básica de qualquer sociedade. Em suma, para Rawls, a concepção de justiça apresentada na sua obra consiste na "justiça como equidade" ("*justice as fairness*"), significando que é uma justiça estabelecida numa posição inicial de perfeita equidade entre as pessoas, e cujas idéias e objetivos centrais constituem uma concepção para uma democracia constitucional.

Ocorre, todavia, que ações dos Estados não se originam, apenas, de uma avaliação legal e moral sobre quando ou não intervir, ou seja, de considerações acerca da justiça de uma dada ação para corrigir ameaça real ou imediata à paz e à segurança internacionais. Como

---

<sup>131</sup> RAWLS, John. **Uma teoria da justiça.**

<sup>132</sup> RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**

visto na seção precedente, a ação dos Estados também repousa no interesse nacional, apesar das controvérsias acerca de sua definição<sup>134</sup>. Pode-se dizer, assim, que a decisão sobre quando intervir decorre não apenas de uma análise da justiça do ato (legalidade e moralidade), mas também da sua legitimidade (justiça e aspectos políticos).

Já por legitimidade, entende-se a base legal e moral do exercício do poder, resultante da convicção de que o poder deriva do compartilhamento de valores e metas coletivas.<sup>135</sup> É a legitimidade que confere autoridade ao poder, na medida em que o poder de um dado governo e as leis que ele edita passam a ser espontaneamente aceitas e seguidas pela população.

Segundo Robert Dahl<sup>136</sup>, a legitimidade consiste na condição básica para o exercício da autoridade, logo, do poder: sem uma quantidade mínima de legitimidade, um governo estaria fadado ao colapso no longo prazo. O autor afirma que governos precisam do apoio de grande parte da população para que exerçam seu poder com autoridade, embora isso não ocorra em uma série de países onde governos impopulares sobrevivem com o apoio de uma pequena parcela da população que detém o poder econômico e político.

A legitimidade se distingue da legalidade. Por legalidade, entende-se o cumprimento das leis em vigor em um determinado tempo e espaço. Dessa maneira, as ações podem ser consideradas legais sem, necessariamente, serem legítimas ou, até mesmo, legítimas sem, todavia, serem legais. Segundo Habermas<sup>137</sup>, mesmo assumindo a perspectiva de que o ordenamento jurídico emana das diretrizes dos discursos públicos e da vontade democrática dos cidadãos, institucionalizadas juridicamente, observando a correção parcial, há sempre a possibilidade de que a normatividade seja injusta, abrindo-se assim para dois caminhos: o primeiro, a permanecer injusta, passa a constituir-se arbítrio; o segundo, a tornar-se arbítrio, surge a falibilidade e, com isso, a presunção de que seja revogada ou revista.

Se no plano interno a legitimidade consiste em atributo do Estado, que edita leis e aplica sanções, e corresponde ao cumprimento espontâneo da norma, raciocínio equivalente pode ser aplicado no estudo da legitimidade no plano internacional. Neste caso, fala-se em

---

<sup>133</sup> RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**

<sup>134</sup> Ver capítulo 2.

<sup>135</sup> WEBER, Max. **Ensaio de Sociologia**. Rio de Janeiro: Zahar, 1963.

<sup>136</sup> DAHL, R. **Sobre a democracia**. Brasília: UNB, 2002.

<sup>137</sup> HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

legitimidade quando os valores vigentes naquele dado momento da sociedade internacional são atendidos pelos atores que a compõem. Como ensina Martin Wight:

“By international legitimacy I mean the collective judgment of international society about rightful membership of the family of nations; how sovereignty is transferred; and how state succession is to be regulated, when large States break up into smaller, or several states combine into one. Until the French Revolution, the principle of international legitimacy was dynastic, being concerned to the status of the rulers. Since then, dynasticism has been replaced by a popular principle, concerned with the claims and consent of the governed.”<sup>138</sup>

Como visto na seção precedente, todavia, a inexistência de um órgão legislativo central e único nas relações internacionais torna a adesão à lei precária e, no limite, fruto de uma decisão voluntária do Estado<sup>139</sup>. Se não existe autoridade para ligar a lei à coerção, a adesão à norma dependerá, de um lado, da idéia de que todos obtêm vantagens com o seu cumprimento, em razão de valores comuns compartilhados pelos Estados, e, de outro, da hierarquia das unidades políticas no sistema internacional e os seus respectivos interesses.

Assim, pode-se dizer que os Estados com maior peso no sistema internacional tendem a avaliar a relação custo-benefício de seguir ou não o Direito Internacional para cada ação que tomam com base em seus próprios interesses. No caso de um determinado interesse não ser compartilhado pelos demais atores, o Estado decidirá se, em último caso, agirá em desconformidade com o Direito e assumirá o risco de não ter o apoio internacional, portanto, de não ter a sua ação legitimada, e os custos políticos que isso implica<sup>140</sup>.

Os Estados mais fracos, por sua vez, tendem a agir em conformidade com o Direito e a defender a legitimidade das ações internacionais, ora porque, de fato, seus interesses não conflitam com o Direito Internacional, ora porque os custos de agir em desconformidade com o Direito tendem a ser mais altos em função da sanção que podem sofrer dos países mais influentes. Ainda que discordem de uma determinada ação, os Estados

---

<sup>138</sup> WIGHT, Martin. **A política do poder**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002.

<sup>139</sup> Líderes de Estado não buscam a legitimidade apenas para satisfazer a própria consciência, mas também para manter suas posições políticas, a segurança do poder e o êxito no seu exercício. O não atendimento da legitimidade pode comprometer a sua própria estabilidade no poder e o equilíbrio do sistema internacional. Além disso, o descumprimento da norma deslegitima a estrutura normativa, retirando-lhe eficácia.

<sup>140</sup> JR. FONSECA. **A legitimidade e outras questões internacionais**. Poder e ética entre as nações. São Paulo: Paz e Terra, 2000.



com menor peso no sistema internacional tendem a tolerar a prática, em função de uma possível sanção, ou ameaça de sanção, de um país mais forte, o que implicaria uma legitimação tácita.

Celso Lafer<sup>141</sup> defende a existência de uma tensão permanente entre as subjetividades nacionais e o recurso à norma, que, em termos ideais, deve remeter a uma referência universal. Uma vez que essa referência é passível de ser interpretada, e, até mesmo, construída a partir de perspectivas unilaterais e de interesses de poder, a comprovação da legalidade de uma conduta pela identificação de uma norma jurídica a ela aplicável é um argumento de legitimidade que, existindo, fortalece, e não existindo, debilita a posição de um Estado em relação aos demais. A legitimidade deixa de expressar o sentido de comunidade, de universalidade que deve sustentar a norma e passa a ser, simplesmente, um recurso de poder, de tal forma que o seu ponto de apoio é individual e não o coletivo; a força e não o consenso.

Assim, o processo de legitimação é, em última instância, um fenômeno político, uma cristalização de um julgamento que pode ser influenciado, mas, dificilmente, determinado apenas por normas legais e princípios morais.

### **4.3 A teoria da guerra justa revisitada**

Como visto no capítulo 1, o estudo da oportunidade de se empreender uma guerra com base em normas legais e princípios morais teve início com a teoria da guerra justa, segundo a qual existiriam quatro condições a serem preenchidas para que seja possível iniciar uma guerra por razões justas (*jus ad bellum*):

(a) Causa justa: o comportamento do Estado que sofre a intervenção deve resultar em grave ameaça à paz e à segurança de outro Estado ou da população em seus direitos e garantias fundamentais;

(b) Autoridade legítima: o Estado que sofre a intervenção não é mais capaz de garantir a proteção de sua população. Nesse caso, a decisão sobre a oportunidade da intervenção deve ser, preferencialmente, coletiva, a fim de reduzir a presença de interesses particulares dos Estados que empreendem a ação militar;

---

<sup>141</sup> JR. FONSECA. **A legitimidade e outras questões internacionais**. Poder e ética entre as nações.

(c) Intenção de corrigir uma distorção: o interesse em agir deve ser motivado exclusivamente por questões humanitárias e declarado publicamente;

(d) Chance de êxito: a força não deve ser empregada quando é comprovada a sua ineficácia, quando resultar em prejuízos maiores que os benefícios alcançados, ou quando a intervenção dificultar, ainda mais, o processo de paz;

As limitações à maneira de se travar uma guerra, para que a mesma seja justa (*jus in bellum*), por sua vez, deve preencher os seguintes requisitos:

(a) Último recurso: o uso da força deve ser o último recurso disponível para conter a ameaça;

(b) Proporcionalidade dos fins almejados;

(c) Proporcionalidade dos meios empregados: a força usada deve ser proporcional ao mal causado;

(d) Discriminação: devida proteção das partes não-combatentes.

Michael Walzer, em **Just and unjust wars: A moral argument with historical illustrations**, introduz algumas alterações à teoria clássica da guerra justa, em uma tentativa de atualizá-la segundo o presente cenário internacional<sup>142</sup>. Para o autor, um dos problemas centrais dessa teoria reside no fato de que ela apenas admite como justas as guerras que reagem e resistem a uma agressão preexistente. Para exercer o direito de autodefesa, Walzer admite ser contraproducente exigir que um Estado tenha que esperar o momento no qual a agressão se torne efetiva para, então, dar início à guerra pela forma de um ataque ou invasão militares. Um Estado deve ter o direito de agir preventivamente de modo a anular ou a diminuir as ameaças à sua independência, à segurança e à liberdade dos seus cidadãos.

A proibição da interferência nos assuntos internos de um Estado é mais um motivo para revisões da teoria da guerra justa, segundo Walzer. Ao atender aos fundamentos de tal proibição, ter-se-á de admitir a interferência em circunstâncias como: quando a

---

<sup>142</sup> Além de Walzer, vale citar Alex Bellamy, que propõe a criação de “*we-groups*”, grupos de países cujos interesses fossem mais afetados pela crise em um terceiro país. Eles seriam os responsáveis por decidir como agir diante da violação dos Direitos Humanos e se devem ou não intervir diretamente na questão. O autor afirma que, quanto maior o “*we-group*”, maior seria a legitimidade de suas decisões. BELLAMY, A. J. (2002). Tom Farer, por sua vez, defende a ampliação do Conselho de Segurança da ONU, de forma a incluir novos membros e, assim, ampliar sua legitimidade. O Conselho também passaria a ter capacidade para autorizar intervenções ainda mais intrusivas do que as praticadas atualmente. FARER, T. (2002). O presente trabalho, todavia, só terá por base o relatório do ICISS e a análise de Walzer.

liberdade e a vida dos membros de um Estado, ou daqueles que ele tem obrigação de proteger, estão em risco ou quando se rompem os laços entre governados e governantes.

Walzer não considera que o respeito pelas fronteiras de um Estado seja um valor absoluto, apesar de serem indispensáveis à proteção dos modos de vida de uma comunidade. Walzer recorda que as fronteiras não são um fenômeno natural e atemporal, mas fruto da contingência histórica, ou seja, arbitrárias e mutáveis, com isso, não se justifica que um Estado invoque a inviolabilidade das suas fronteiras para se proteger de eventuais retaliações.

Walzer também defende que cada povo tem direito ao seu Estado, desde que essa seja a sua vontade e desde que possua as condições de garantir a sua própria existência. A invocação do direito à autodeterminação, por si só, todavia, não é suficiente para tornar justa uma guerra de secessão. Como Walzer associa a soberania à territorialidade, é forçoso que a comunidade minoritária que reivindica a secessão esteja concentrada em território com o qual possua laços de afinidade históricos e culturais. Também é fundamental que os movimentos secessionistas provem a sua representatividade e a falta de ligação do povo com o Estado a que pertencem. Walzer levanta reservas a este tipo de intervenção porque, como nem todos os movimentos secessionistas são justos, muitas vezes, a presunção de legitimidade e o apoio internacional podem recair sobre o governo que resiste a essa secessão.

Para Walzer, um governo legítimo é aquele que reúne o consentimento dos governados, o que se reflete na sua capacidade para resolver os conflitos civis. Porém, se o governo ou aqueles que dominam um Estado massacram a população, submetendo-a a tratamentos indignos, ou privando-a da sua liberdade e dos meios de subsistência mínimos, obrigando-a a deportações forçadas, então esse governo não é legítimo. Nesses casos, impõe-se uma intervenção estrangeira como forma de evitar estas formas massivas e manifestas de violação dos direitos humanos. As intervenções humanitárias, entretanto, não devem visar a exportação de qualquer desígnio universalista que desrespeite os particularismos políticos, sociais ou econômicos, tais como as guerras que visam a propagação da fé em dada religião, na democracia, na justiça social ou na revolução do proletariado.

Atualmente, os principais aspectos da questão de segurança não são mais aqueles relacionados à agressão e à autodefesa, mas os vinculados à proteção dos direitos humanos e à intervenção. Essa mudança deve-se ao fato de os maiores riscos para a segurança das populações advirem, cada vez com mais frequência, dos seus próprios Estados. Segundo

Walzer, contudo, a importância crescente das intervenções não altera as questões fundamentais da teoria da guerra justa, como o princípio da não-intervenção. A preocupação central passa a recair sobre quem possui a obrigação de intervir. Walzer afirma que essa obrigação existe e pode ser unilateral desde que tente impedir crimes que “chocam a consciência moral da humanidade”<sup>143</sup>. No entanto, se os Estados que podem intervir têm o direito e, até mesmo, o dever moral de fazê-lo, a verdade é que esta obrigação não recai sobre um agente, um Estado determinado. Se é verdade que os Estados poderosos têm melhores condições para intervir, o fato é que, para Walzer, os Estados pequenos e, especialmente, vizinhos não levantam tantas suspeitas e podem ter a vantagem de possuir afinidades culturais e religiosas com o Estado alvo da intervenção.

Walzer constata, no entanto, que a comunidade internacional não atribui a estas intervenções a natureza de necessidade moral ou legal e procura impedir que este tipo de ação possa ser empregada unilateralmente, exigindo o acordo da comunidade internacional. Esta exigência decorre do fato de frequentemente as intervenções estrangeiras recorrerem às razões humanitárias como pretexto para controlar um Estado e os seus recursos. Mas, como a maior parte dos países que carecem de auxílio são demasiado pobres, Walzer considera que o grande risco reside mais na nossa indiferença do que na nossa ganância. Para o autor, o fato de, no passado, os Estados terem se omitido da obrigação de intervir ou de não o terem feito de modo desinteressado, não pode justificar que, em outras situações, porque suspeitamos das suas intenções, as consideremos injustas. Walzer não contesta, assim, as intervenções unilaterais, pois considera que uma ação conjunta a nível internacional não altera os interesses particulares de cada Estado. Como o consenso ou o maior número de acordos não são um critério moral, não têm o condão de tornar uma guerra justa ou injusta, pelo que a moral não impede uma ação unilateral se não houver alternativa e a situação for urgente.

Outra revisão de Walzer à teoria da guerra justa se refere ao direito de resistir a uma agressão. Esta revisão impõe que as guerras justas sejam guerras limitadas, pois uma nação não pode conduzir uma guerra justa se “[o] que a move é o desejo de dominação mundial ou de glória nacional; como também não se lança na guerra com o objetivo do lucro económico ou para conquistar novos territórios”. Walzer considera que uma guerra justa deve

---

<sup>143</sup> WALZER, M. **Just and unjust wars: A moral argument with historical illustrations**, New York: Basic Books, 1977.

ser limitada nos seus objetivos, nos meios empregados e na sua duração. Assim, para que uma guerra seja justa, é fundamental que os Estados respeitem os direitos dos civis e os direitos dos beligerantes. Embora uma guerra justa não deva durar mais do que o estritamente necessário, o autor argumenta que ela pode ter de ser longa, a fim de garantir a segurança da comunidade agredida. A pressa em terminar uma guerra pode não ser prudente, pois pode permitir o reagrupamento e a reorganização dos oponentes, fazendo com que a guerra ressurgja de maneira ainda mais violenta. Uma guerra deve durar, e será justa, até que esteja assegurada a restauração dos direitos violados, o que não significa que o fim da guerra deva coincidir com o restabelecimento do *status quo ante bellum*, mas com a garantia de maior segurança para os indivíduos e para o Estado e a garantia de uma paz duradoura. Dessa maneira, o fato de uma guerra ser justa nas suas causas não impede que esta se possa transformar em uma guerra injusta e agressiva.

Com base nas críticas que faz à teoria clássica da guerra justa, Walzer define quatro casos nos quais a intervenção pode ser considerada justa: antecipação, quando a agressão esteja iminente; necessidade de retomar o equilíbrio alterado por uma intervenção anterior; salvar pessoas ameaçadas de um massacre; apoiar grupos separatistas, quando esses, de fato, possuem representatividade, vontade e condição para comandar um Estado independente.<sup>144</sup> A idéia de que somente a resposta a uma agressão pode servir de justificativa para uma guerra é uma idéia central da tese de Walzer. Assim, ficam excluídas do cômputo das guerras justas, todas as guerras “programáticas”, como as “cruzadas” religiosas ou políticas<sup>145</sup>.

O autor considera a guerra um crime e, por tal razão, pretende impor limites morais que passam pelo reconhecimento dos Estados, uns em relação aos outros, ou seja, da existência de uma esfera de autonomia que, como a dos indivíduos, não deve ser violada. Esta esfera de autonomia refere-se aos direitos de soberania, de integridade territorial e de autodeterminação. Assim sendo, os Estados possuem o mesmo estatuto moral, o que contraria a parcialidade realista das relações internacionais, e, por isso, um Estado não deve desconsiderar os direitos dos cidadãos de outros Estados nem infligir-lhes um elevado número

---

<sup>144</sup> WALZER, M. **Just and unjust wars**: A moral argument with historical illustrations.

<sup>145</sup> WALZER, M. **Just and unjust wars**: A moral argument with historical illustrations.

de mortes, a não ser que estas violações se tornem necessárias para evitar a perda de um número semelhante de vidas inocentes.

Walzer resume a teoria da agressão em seis proposições:

- “1. Existe uma sociedade internacional de Estados independentes (...);
2. Esta sociedade internacional é dotada de normas que estabelecem os direitos dos seus membros – acima de tudo, os direitos de integridade territorial e de soberania política (...);
3. Todo o uso da força ou toda a ameaça do uso iminente da força por um Estado contra a soberania política ou a integridade territorial de um outro Estado constitui uma agressão e é um ato criminoso (...);
4. A agressão justifica duas formas de resposta violenta: uma guerra de legítima defesa conduzida pela vítima e uma guerra para aplicação da lei, conduzida pela vítima ou por qualquer outro membro da sociedade internacional (...);
5. Só a agressão pode justificar a guerra (...);
6. Assim que o Estado agressor for repellido militarmente, também pode ser punido”<sup>146</sup>

O autor considera que a lógica da ordem internacional é interestatal, uma vez que não existe um Estado universal, e que a única comunidade política internacional existente é de caráter pluralista e constituída por Estados independentes. Por tal razão, a sociedade internacional deve obedecer aos preceitos legais e morais que regulem os direitos e obrigações dos Estados, tal como a sociedade doméstica estabelece para os indivíduos. Apesar de o aspecto moral continuar sendo elemento essencial para se atribuir justiça a uma ação coercitiva, Walzer não o vê como o único motivo que move os países a agir. Não é razoável exigir o altruísmo puro na ação de qualquer Estado, porque o interesse nacional é um componente central da ação. Assim, deve-se reconhecer que os Estados podem, de fato, ser movidos por interesses próprios, de caráter político (expectativa de lucro, ganhos materiais, influência, etc.), e não apenas por aspectos legais e morais.

---

<sup>146</sup> WALZER, M. **Just and unjust wars**: A moral argument with historical illustrations. p 61-62

#### 4.4 Por uma teoria calcada no conceito de legitimidade

Como visto no capítulo 1, a teoria clássica da guerra justa tem como principal foco de análise a justiça das intervenções armadas. Revisões desta teoria, contudo, têm buscado ressaltar a questão da legitimidade, ou seja, as nuances políticas que, além dos aspectos morais e legais, levam os Estados a empregar a força uns contra os outros. Conforme se analisou no presente trabalho, apesar de a idéia de justiça, com freqüência, remeter ao conceito de legitimidade, não se pode afirmar que os dois termos possuem o mesmo significado. Por legitimidade, entende-se a aceitação espontânea de um processo, de uma norma, de um princípio, de um valor, de uma meta, aceitação essa que só pode ser conferida por um agente, não apenas após avaliação da sua justiça (aspectos legais e morais), como também dos mais diversos interesses dos atores envolvidos (aspectos políticos).

A análise das ações internacionais segundo a legitimidade também é importante pelo fato de que é a legitimidade que permite a construção dos interesses e da identidade dos atores. Quando legítimas, as políticas deixam de ser meros instrumentais, para serem moldadas e constringidas segundo os padrões de normalidade vigentes na sociedade internacional. Além disso, a legitimidade também pode ser um recurso de pacificação. A norma legítima gera obediência e, conseqüentemente, reduz significativamente os custos de se aplicar a lei, além de contribuir para a pacificação, pois as regras legítimas são muito mais prováveis de se perpetuarem, mesmo após a queda de um ator hegemônico.<sup>147</sup>

Nesse sentido, o relatório do ICISS, ao desviar o foco do “direito de intervir” para a “responsabilidade de proteger”, segue essa tendência de privilegiar a legitimidade em detrimento da justiça das intervenções armadas coercitivas. Esse ponto fica claro quando o relatório assevera que o CSNU não deve apenas observar o direito, como, também, adotar medidas percebidas como legítimas perante a comunidade internacional. Para tanto, é preciso dar início a um processo de conquista de apoio político no nível doméstico, por meio da mobilização da disposição política que, por sua vez, depende de diversos fatores, tais como

---

<sup>147</sup> Em *Economia Política das Relações Internacionais* e *After Hegemony*, Gilpin e Keohane, respectivamente, compartilham a idéia de que faz-se necessária a existência de um ator hegemônico para estabelecer as normas no sistema internacional e, sobretudo, reconhecer a influência dessas normas e a sua utilidade para os agentes. Krasner e Rottberger, entre outros atores, todavia, defendem que os regimes e normas também podem se estabelecer de outras formas, inclusive espontaneamente.

geografia, poder, natureza das instituições políticas internas e cultura, sobretudo em relação ao Estado que requer assistência.

O ICISS apresenta quatro ordens de argumentação com vistas à obtenção de apoio político interno: moral, financeira, de interesse nacional e partidária. Primeiro, prevenir e conter sofrimento humano são motivos legítimos em qualquer ambiente político. Segundo, a prevenção é sempre menos custosa do que ações repressivas. Terceiro, em termos de interesses nacionais, evitar desintegração de Estado vizinho, fluxos de refugiados e formas correlatas de desestabilização regional, bem como manter linhas de comércio e mostrar-se como “bom cidadão internacional” são considerados bons motivos para agir em casos de crises humanitárias. Quarto, quanto à questão partidária e eleitoral, os motivos tendem a ser mais sensíveis, pois o interesse do eleitorado nessas matérias é mais fluido.

A mobilização de apoio internacional não envolve apenas a tomada de decisão individual em cada Estado, haja vista que requer concertação entre os Estados e seus representantes em contatos bilaterais e multilaterais, assim como no âmbito de organizações internacionais. A ICISS sugere que o SGNU desempenhe papel mais relevante, com base no artigo 99 da Carta da ONU. Outras instituições, incluindo organizações internacionais, regionais e sub-regionais, ONGs e a mídia também são consideradas importantes.

A ICISS apontou, com propriedade, as dificuldades relacionadas à mobilização de vontade política interna e internacional, com vistas à assistência dos Estados mais necessitados. Os governos nacionais enfrentam, geralmente, questionamentos de ordem interna sobre a oportunidade de se envolver em assuntos externos. A comissão assinalou alguns argumentos que poderiam funcionar, mas talvez não fossem suficientes para justificar a transferência de recursos vultosos para o desenvolvimento econômico e social de outras nações. Os argumentos parecem ainda mais fracos se destinados a justificar o envolvimento de tropas em conflitos no território estrangeiro, sem efeitos imediatos sobre o Estado contribuinte de pessoal, sobretudo se os riscos são elevados e podem causar baixas. Por isso, os Estados terão a tendência a intervir apenas quando houver argumentos, principalmente de ordem econômica, comercial ou política, que justifiquem os riscos.

O SGNU pode e deve cumprir papel mais relevante na mobilização política internacional, porém seus poderes não são ilimitados, uma vez que a decisão de agir



permanece sendo dos Estados e seus governos nacionais. O mesmo aplica-se às decisões tomadas no âmbito de quaisquer organizações internacionais.

Em relação à mídia, a veiculação de imagens chocantes pode criar ambiente favorável à ação internacional, mas prejudica o planejamento das medidas a serem adotadas. A pressão da opinião pública pode levar ao envolvimento abrupto e despreparado de tropas e civis, bem como à sua retirada, mesmo quando os objetivos não tenham sido cumpridos. A presença de jornalistas e repórteres não é equitativa, de forma que algumas regiões podem ser expostas excessivamente, enquanto outras são esquecidas. A superexposição midiática do conflito somali, por exemplo, proporcionou intervenção sem os estudos e planejamentos prévios necessários e a retirada inopinada das tropas norte-americanas. Ao contrário, a exposição relativamente escassa em Ruanda gerou a sensação de que a situação não era de emergência.

Nesse sentido, o presente trabalho pretende contribuir para o debate acadêmico em torno da teoria da guerra justa, ao defender a análise da oportunidade de se empreender uma intervenção armada coercitiva segundo o enfoque da legitimidade (mais amplo, por focar não apenas questões legais e morais, como também as políticas), em detrimento do enfoque clássico, baseado no conceito de justiça (mais restrito).

#### **4.5 Apontamentos finais**

A intervenção humanitária na política mundial hoje é expressão da necessidade de estabilização sistêmica no quadro da ausência de ordem internacional no sentido clássico. Tal objetivo, historicamente assumido por grandes potências, enfrenta sérias complicações derivadas da presente indefinição conceitual acerca de princípios reguladores do sistema internacional, tais como a soberania, a não-intervenção e a autodeterminação. Os problemas surgem precisamente quando o esforço para fixar parâmetros para a reprodução de unidades do sistema requer a redefinição do conceito de soberania, incluindo um patamar mínimo de respeito aos direitos humanos como condição para seu reconhecimento.

A redefinição do conceito de soberania traz consigo a dualidade entre o interesse interno e o internacional, com a conseqüente redefinição dos termos sob os quais repousam a

“autorização” para se empreender ações armadas em outros países. Não cabe mais falar apenas em questões morais e legais em um mundo cada vez mais interligado por interesses econômicos e políticos e por novos agentes que interferem no processo decisório no interior dos Estados bem como entre eles. Há, também, de se levar em consideração os aspectos relacionados à legitimidade, em suas três esferas: legal, moral e política.

## **CAPÍTULO 5 - A LEGITIMIDADE DAS INTERVENÇÕES ARMADAS COERCITIVAS**

Conforme visto no capítulo anterior, a teoria clássica da guerra justa vem sofrendo atualizações, de maneira a melhor compreender as mudanças do cenário internacional. O debate acadêmico e a prática internacional dão cada vez mais importância ao conceito de legitimidade como base explicativa da oportunidade de se empreender uma intervenção armada coercitiva em um determinado país. Isso se deve ao fato de que, dada a atual interdependência dos países, o surgimento de novos atores e, conseqüentemente, o aumento da importância das questões políticas na tomada de decisão dos Estados, a legitimidade possui poder explicativo maior que o conceito de justiça, além de favorecer a construção dos interesses e da identidade dos atores, bem como a pacificação.

O presente trabalho se filia às revisões da teoria da guerra justa, ao defender a análise da oportunidade de se empreender intervenções armadas coercitivas segundo o enfoque da legitimidade, em detrimento do enfoque clássico, baseado no conceito de justiça, e busca contribuir com o debate acadêmico, ao propor uma análise dinâmica, com base em um intervalo de legitimidade em diferentes níveis. Para tanto, o capítulo 5 irá estabelecer critérios objetivos para definir o nível de legitimidade de uma ação armada coercitiva, de maneira que estes estejam relacionados aos atores do sistema internacional diretamente ligados ao processo de intervenção armada coercitiva: a Organização das Nações Unidas, os Estados e a sociedade civil local e internacional. Assim, contemplam-se os três aspectos da legitimidade: legal, político e moral, respectivamente.

Ao final do capítulo, será feito estudo de caso comparativo, de maneira a aplicar os critérios operacionais em questão a dois casos concretos - a intervenção no Iraque em 1991 e em 2003 -, para, então, se verificar o grau de legitimidade de cada um dos casos indicados, de acordo com a posição que eles ocuparão no intervalo e maior ou menor nível de legitimidade<sup>148</sup>.

---

<sup>148</sup> Vale ressaltar que o presente trabalho não pretende ser exaustivo, ou seja, abarcar todas as possíveis hipóteses ou apresentar modelos matemáticos refinados. Ao contrário, busca, tão somente, lançar as bases de um modelo dinâmico para o estudo da legitimidade das ações armadas coercitivas, esperando que, no futuro, outros trabalhos se encarreguem de discutir com mais profundidade cada uma das hipóteses elencadas nos critérios operacionais e, até mesmo, avançar a análise quantitativa da presente pesquisa.

## 5.1 O *continuum* de legitimidade: critérios operacionais

Como se discutiu no capítulo 4, toda intervenção internacional envolve três dimensões - a legal, a política e a moral - e a cada uma delas corresponde, pelo menos, um agente internacional cuja atuação representa um dos três componentes da legitimidade. Para representar a conformidade com o Direito Internacional (legalidade), o interesse dos Estados nacionais (política) e a adequação aos valores sociais vigentes (moralidade), o presente trabalho abordará, respectivamente, os seguintes atores internacionais: A ONU, os Estados e a sociedade civil<sup>149</sup>.

A partir desses pressupostos, serão criados critérios operacionais com base nos seguintes aspectos:

a.) O papel da Organização das Nações Unidas. Será examinado em que medida a decisão por intervir em outro país leva em consideração os preceitos da Carta para atribuir maior legitimidade às intervenções armadas coercitivas;

b.) A participação de Estados interessados na intervenção. Se a intervenção é promovida de maneira unilateral, multilateral, por coalizões, por alianças, etc.;

c.) A opinião pública. Em que medida a posição da sociedade civil é considerada para se reforçar a legitimidade das intervenções armadas coercitivas.

Esses critérios servirão de base para a formação de um *continuum*, no qual casos pré-selecionados de intervenções armadas coercitivas serão alocados em intervalos segundo o maior ou o menor nível de legitimidade, de acordo com os valores (dentro de uma escala de 0 - menos legitimidade - a 5 - mais legitimidade) e pesos (segundo a maior ou menor importância, ou precisão na aferição do critério) a serem atribuídos.

Definidos os critérios e seus respectivos pesos, será criado um *continuum* de legitimidade, no qual os casos estudados serão distribuídos segundo as médias obtidas em função de cada um dos parâmetros destacados.

---

<sup>149</sup> Vale frisar que, como explicitado no início da seção, “toda ação internacional envolve três dimensões - a legal, a política e a moral - e a cada uma delas corresponde, pelo menos, um agente internacional cuja atuação representa um dos três componentes da legitimidade”. A relação legalidade-ONU, política-Estados e moral-sociedade civil é uma simplificação da realidade para fins de análise, uma vez que é perfeitamente possível que um mesmo ator possa se relacionar a mais de um aspecto.

A fim de contribuir para o debate e para a superação das teorias baseadas em critérios estáticos de total ausência ou presença de legitimidade, esse estudo busca uma avaliação dinâmica da legitimidade das intervenções armadas coercitivas, segundo níveis de legitimidade.

### **5.1.1 Adequação às diretrizes do capítulo VII da Carta das Nações Unidas**

Atualmente, o processo de legitimação possui forte caráter coletivo e político. Ainda que os líderes dos Estados possam promover políticas unilateralmente e justificá-las apenas internamente, eles têm consciência de que isso não basta e de que o julgamento internacional é importante.

Freqüentemente, busca-se a legitimidade junto ao maior número de Estados. Por tal razão, a ONU tornou-se o principal *locus* de legitimação política. A conformidade com as regras do Direito Internacional, mais precisamente, com as disposições do capítulo VII da Carta da ONU, será tomada como o principal parâmetro de verificação da legitimidade das intervenções armadas coercitivas, uma vez que a Carta da ONU é o documento que sintetiza a estrutura do atual sistema de segurança coletiva.

Dessa maneira, será atribuído o valor 0 para as intervenções armadas coercitivas que ocorrerem sem o aval do Conselho de Segurança das Nações Unidas (ausência de legitimidade) e 5 para as intervenções que obtiverem a unanimidade dos votos dos membros permanentes do mesmo órgão (máximo de legitimidade)<sup>150</sup>.

Serão atribuídos valores intermediários (4, 3, 2 e 1) para as intervenções armadas coercitivas que obtiveram, respectivamente, o voto a favor de 4, 3, 2 ou 1 membro permanente do Conselho de Segurança da ONU. Em caso de abstenção, será atribuído meio ponto para cada ocorrência.

---

<sup>150</sup> Vale ressaltar que muitas vezes o voto dos países no CSNU nada tem a ver com o tema em questão, mas com o resultado da barganha política com os demais países. Assim, não necessariamente um voto unânime terá plena legitimidade, da mesma maneira que votos contrários podem ser dados por países que até julgam importante a intervenção, mas querem marcar posição, atender a outros objetivos, etc. Isso, contudo, não invalida o parâmetro aqui estabelecido.

Adicionalmente, serão atribuídas notas 4, 3, 2 ou 1 no caso de 8, 6, 4, 2 ou nenhum membro não permanente votar favor da intervenção. No caso de um número ímpar de membros não permanentes votar a favor da intervenção, será atribuído apenas meio ponto, ao invés de um. Em caso de abstenção, serão atribuídos 0,25 pontos para cada ocorrência.

Nos casos em que a autorização do Conselho de Segurança for posterior à intervenção armada, adotaremos os mesmos critérios apontados anteriormente e retiraremos 1 ponto do resultado, independentemente de a intervenção ter sido iniciada por apenas um país ou por um conjunto deles.

O fato de termos estabelecido a adequação da intervenção às regras do capítulo VII da Carta como um *framework* nos leva a atribuir o peso máximo, e igual a 5, para este critério. Todavia, como o Conselho de Segurança da ONU passa por problemas de representatividade<sup>151</sup> e a obediência ao Direito Internacional não configura a única causa de legitimidade das ações internacionais, faz-se necessário utilizar critérios complementares, a fim de abordar, também, os aspectos políticos e morais do conceito de legitimidade, como será visto nas próximas seções.

### **5.1.2 Participação dos países nas intervenções armadas coercitivas**

Para esse critério, será observado o número de países participantes das operações armadas, tenham elas sido autorizadas ou não pelo CSNU. A participação em ações

---

<sup>151</sup> A ONU era avaliada a fundo na década que sucedeu o fim da Guerra Fria, e o veredicto, já em meados dos anos 90, era claro: tratava-se de uma instituição em crise.(OLIVEIRA, Andréa Dias. *Reforma da ONU: realidades e propostas*. Dissertação (Mestrado) – Departamento de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 1998, p. 84-87.) “Há, na atualidade, consenso sobre a necessidade de reformar a ONU, para que a Organização esteja mais preparada para fazer frente aos desafios do século XXI. O problema é que não há consenso quanto ao que deve ser alterado e como”. (*Ibid*, p. 88) O Conselho de Segurança, nesse contexto, também recebeu propostas de reforma. Uma das alternativas defende a inclusão de cinco novos membros permanentes no Conselho (dois novos países industrializados e três países em desenvolvimento, um país africano, um latino americano e um asiático), sem poder de veto (os outros cinco membros permanentes teriam tal poder gradativamente restrito, até que efetivamente deixasse de existir em dez anos); propunha-se, além disso, a inclusão de 3 novas vagas rotativas. (COMMISSION on Global Governance. *Our Global Neighborhood*. *Apud*: OLIVEIRA, Andréa Dias, *op.cit.*, p. 96-98). Outra proposta inclui medidas tais quais estender o número de membros do Conselho para vinte e três, sendo no máximo cinco novos acentos permanentes. O poder de veto não seria extinto, mas seria restrito a questões que se incluíssem no capítulo VII da Carta da ONU e a outras decisões que envolvessem o uso de forças militares. (Proposta do Grupo de Trabalho Independente sobre o

internacionais dessa natureza pode se dar de diferentes maneiras, como por meio de envio de tropas e de material bélico, ajuda financeira e declaração de apoio, entre outras. O presente trabalho levará em consideração apenas o número de países que enviam efetivos a uma referida operação militar internacional. Isso não significa que as demais formas sejam secundárias ou irrelevantes para a análise da legitimidade, mas que, por dificuldades de mensuração, optou-se por simplificar o modelo em questão ao considerar apenas os países que participam da intervenção armada coercitiva por meio do envio de tropas. Dessa maneira, quanto maior for o número de países que participam das intervenções armadas coercitivas por meio do envio de tropas, maior será a legitimidade da ação.

O maior número de países em uma ação militar coercitiva não implica que ela seja, necessariamente, permeada por valores ou por interesses altruístas, como a promoção dos direitos humanos ou da paz e da segurança internacionais. É muito provável que, como discutido no capítulo 4, até haja algum fim humanitário ou genuíno na intenção que move os países a intervir em outros, embora os interesses próprios de cada um dos Estados tendam a prevalecer sobre qualquer outra motivação. Mesmo que a promoção da paz e da segurança internacionais não seja o principal motivador da intervenção, a participação de um número grande de países em uma ação militar tende a atribuir-lhe maior legitimidade, já que os Estados, qualquer que seja o motivo que os mova, de certa forma “aceitam” aquele ato internacional e corroboram o ato de intervenção armada em outro país.

Para esse critério, será atribuída uma nota entre 0 e 5 de acordo com o número de países com destaque no cenário político internacional que participam da intervenção. Assim, será atribuído o valor zero para as intervenções que não contem com tropas de nenhum dos cinco países listados a seguir: Estados Unidos, Reino Unido, França, Alemanha, África do Sul, Índia, China, Austrália, Coreia e Rússia<sup>152</sup>. Raciocínio semelhante ao da seção precedente pode ser aplicado a este critério: será atribuído valor 0, 1, 2, 3, 4 ou 5, caso a intervenção conte com a participação de nenhum, 2, 4, 6, 8 ou todos os países acima listados.

---

Futuro das Nações Unidas, criado em 1993 pelo então SGNU, Boutros-Ghali, e financiado pela Fundação Ford. Cf. OLIVEIRA, Andréa Dias, *op.cit.*, p. 103-109).

<sup>152</sup> O Japão não consta na relação em função de dispositivo da Constituição pacifista do país que proíbe aos militares japoneses participar de ações no estrangeiro que exijam o uso da força. Nesse sentido, o Japão pode enviar tropas, apenas, a intervenções armadas pacíficas.

No caso de um número ímpar de países que participam da intervenção por meio do envio de tropas, será atribuído apenas meio ponto, ao invés de um.

Da mesma maneira, também será considerada, para efeito da análise, a participação de países com tradição no envio de tropas para as missões da ONU<sup>153</sup>. São eles: Nepal, Quênia, Bangladesh, Jordânia, Uruguai, Etiópia, Gana, Nigéria, Índia e Paquistão<sup>154</sup>. Assim, quanto mais desses países estiverem participando da ação multilateral, maior a legitimidade (mais próximo de 5); quanto menor o número, mais próximo de zero. No caso de um número ímpar de países que participam da intervenção por meio do envio de tropas, será atribuído apenas meio ponto, ao invés de um.

O duplo enfoque dado ao critério da participação dos países nas intervenções armadas coercitivas busca minimizar dois problemas: a questionável representatividade da ONU, tal como discutido na seção anterior (ao incluir, no primeiro enfoque, países com importância no processo decisório regional e/ou global e que não participam do Conselho de Segurança)<sup>155</sup>; e a diversificação dos interesses que movem os Estados a participar de ações militares desse tipo, ao incluir, no segundo enfoque, países que não necessariamente desempenham papel de protagonistas globais ou regionais, mas que possuem ativa participação no envio de tropas.

Ao critério da participação dos países nas intervenções armadas coercitivas será atribuído peso 4, de maneira a não privilegiar a ação dos Estados individualmente, mas a sua ação concertada e segundo as regras do atual sistema de segurança coletiva.

---

<sup>153</sup> Segundo dados das Nações Unidas, os países listados são os que, historicamente, figuram na lista dos 10 maiores fornecedores de efetivo às tropas da ONU. (<http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/contributors>)

<sup>154</sup> Não tomaremos o Brasil como parâmetro, pois a política externa brasileira segue, entre outros, o princípio da não-intervenção, conforme disposto no artigo 4 da Constituição Federal.

<sup>155</sup> A escolha dos países que não figuram no rol dos membros permanentes do SGNU para compor esse critério (Alemanha, África do Sul, Índia, Coreia e Austrália) se deu com base na atuação dos mesmos na política internacional e na preocupação em manter certo equilíbrio geográfico. Essa escolha não necessariamente reflete o interesse desses países em fazer parte do CSNU como membros permanentes, no caso de uma reforma do referido órgão.



### 5.1.3 Opinião pública

Como visto no capítulo 2, diferente das intervenções armadas e pacíficas (operações de construção, reconstrução, manutenção e imposição da paz), as intervenções armadas coercitivas são realizadas à revelia do governo e, não raro, da opinião pública local e internacional.

Abre-se, aqui, um breve parêntese para esclarecer o conceito de opinião pública. Ao se refletir sobre o termo em questão, automaticamente surge a idéia de grupo, público, atitude de maioria, opinião, indivíduo no grupo (público). Segundo Kimbal Young: “Opinião é conjunto de crenças a respeito de temas controvertidos ou relacionados com interpretação valorativa ou o significado moral de certos fatos”<sup>156</sup> Para Monique Augras, “a opinião é um fenômeno social. Existe apenas em relação a um grupo, é um dos modos de expressão desse grupo e difunde-se utilizando as redes de comunicação do grupo”<sup>157</sup>

De fato, a opinião tem sua origem nos grupos, mas isso não basta para caracterizar o conceito, uma vez que esses grupos transformam-se em públicos quando se organizam em torno das controvérsias, com ou sem contigüidade espacial, discutem, informam-se, refletem, criticam e procuram uma atitude comum. Relaciona-se com os hábitos, com os comportamentos e transforma-se em opinião quando adquire um caráter verbal e simbólico. Assim, a opinião pública:

- Está diretamente relacionada a um fenômeno social que poderá ou não ter caráter político;
- É um pouco mais que a simples soma das opiniões;
- É influenciada pelo sistema social de um país, de uma comunidade;
- É influenciada pelos veículos de comunicação massiva;

---

<sup>156</sup> DA VIÁ, Sarah Chucid. **Opinião pública**: técnica de formação e problemas de controle. São Paulo: Loyola, 1983. p.7-58.

<sup>157</sup> AUGRAS, Monique. À procura do conceito de opinião pública. In: **Opinião pública**: teoria e processo. Petrópolis: Vozes. 1970. Cap I, p.11-19.

- Poderá ou não ter origem na opinião resultante da formação do público;
- Não deve ser confundida com a vontade popular, pois esta se relaciona aos sentimentos individuais mais profundos;
- Depende e resulta de uma elaboração maior;
- Não é estática, é dinâmica.

Convém destacar que a opinião de um grupo não é a opinião do público. Sabe-se que no grupo primário “família”, a hierarquia, bem como a comunicação face a face, interfere na discussão, que é mais do tipo democrático direto, na qual a opinião preponderante geralmente é a do líder do grupo. Enquanto no grupo primário os problemas são mais concretos, nos grupos secundários (escola, igreja), os problemas e as relações tornam-se mais abstratos. A presença de indivíduos com multiplicidade de tarefas e de atividades faz nascer a controvérsia, a origem da formação do público. Surge, então, o indivíduo no público, que, segundo Cândido Teobaldo de Souza Andrade<sup>158</sup>:

- Não perde a faculdade de crítica e autocontrole;
- Está disposto a intensificar sua habilidade de crítica e de discussão frente a uma controvérsia;
- Age racionalmente por meio de sua opinião, mas está disposto a fazer concessões e compartilhar experiências.

Se o ideal é estar diante de públicos e de indivíduos no público, há que se lembrar que a opinião pública pode ser facilmente manipulada. Daí em diante aparecerá um duplo aspecto: expressão genuína da vontade do povo e meio de manipulação desse povo<sup>159</sup>. Nas sociedades complexas nem sempre a opinião pública influencia e determina ações, sejam tais ações de caráter puramente social, ou de caráter político e econômico, uma vez que diferentes

---

<sup>158</sup> ANDRADE, Cândido Teobaldo de Souza. Público e opinião pública. In: **Curso de relações públicas**. São Paulo: Atlas, 1980. p.15-20.

<sup>159</sup> AUGRAS, M., op. cit.

fatores (sociais, psicológicos, persuasão e os veículos de comunicação massiva) interferem na sua formação e desenvolvimento.

Feitas essas observações, destaca-se que, apesar da dificuldade em se determinar quando a opinião pública condiciona a decisão política ou é por ela condicionada, ela continua sendo de grande valia para a análise da legitimidade da intervenção armada coercitiva, uma vez que é a opinião pública que sustenta o aspecto moral da legitimidade.

Assim, a conformidade das ações armadas coercitivas à moral vigente é tanto maior quanto mais elas são desejadas pelos diversos atores do sistema internacional, dado que a anuência da sociedade civil tende a exercer pressão sobre os governos, reduzindo as chances de a intervenção ser motivada por questões de interesse nacional e aumentando as possibilidades de a mesma contar com metas verdadeiramente humanitárias e de promoção da paz e da segurança internacionais. Portanto, quanto maior o apoio da opinião pública, maior tende a ser a legitimidade da ação.

Com base nessa assertiva, será atribuído um valor de 0 a 5 segundo a observância de fatores como a participação da população em eleições, o apoio da população local ao governo e o papel da mídia sobre a formação da opinião pública.

A posição da opinião pública local e internacional nos parece tão relevante quanto o interesse de terceiros Estados na ação. A dificuldade de mensurar esse indicador de legitimidade (nem sempre as pesquisas de opinião são confiáveis ou isentas de ideologias e interesses estatais, bem como a posição da mídia e de outros atores internos; os dados dificilmente estão disponíveis em certos países, etc.), todavia, nos leva a definir um peso menor (3) ao terceiro critério.<sup>160</sup>

---

<sup>160</sup> Diferente dos critérios anteriores, o presente trabalho não define indicadores concretos para mensurar o apoio da opinião pública às intervenções armadas coercitivas. O problema metodológico é amenizado por meio da atribuição de menor peso a este terceiro critério.

## 5.2 Intervenção no Iraque em 1990

Quando o Iraque invadiu o Kuwait, em 2 de Agosto de 1990, a comunidade internacional deparou-se com um desafio: Saddam Hussein havia contrariado as regras do Direito Internacional que proibem o uso da força.

No mesmo dia, o Conselho de Segurança emitiu, no espírito do Capítulo VII da Carta, a Resolução 660. A invasão passava a ser considerada uma quebra da paz e da segurança internacionais, o que implicava a retirada imediata das tropas iraquianas. Com a relutância do Iraque em cumprir a referida resolução, o Conselho de Segurança adotou a Resolução 661, que impunha sanções econômicas ao país (o total embargo comercial e o congelamento de bens iraquianos no exterior).

As sanções da resolução 661, todavia, não persuadiram o Iraque a retirar suas tropas do Kuwait, o que levou o Conselho de Segurança a aprovar a Resolução 678. Segundo o documento, os Estados-membros que cooperavam com o Governo kuwaitiano estavam autorizados a dispor de todos os meios necessários, inclusive os meios coercitivos militares, para implementar a Resolução 660, caso o Iraque não se retirasse do Kuwait até 15/1/1991. Com a aprovação da Resolução 678, a ação militar transferiu-se do âmbito de autodefesa coletiva ou individual do Kuwait, ou eventualmente da Arábia Saudita, para o de uma ação militar autorizada pelo Conselho de Segurança e com o adendo de restaurar a paz e a segurança na região.

As hostilidades começaram após o prazo final, em 1991. Em 17/1/1991, iniciou-se a Operação Tempestade no Deserto. Em 5/4/1991, pela Resolução 688, o CSNU condenou a repressão da população civil iraquiana em muitas partes do país, incluindo a população curda no norte, cujas conseqüências ameaçam a paz e a segurança internacionais na região; ordenou ao governo iraquiano cessar a repressão e respeitar os direitos humanos; e apelou a todos os Estados membros e organizações não-governamentais a contribuírem para os esforços humanitários. A resolução 688 foi a primeira, na fase mais recente do órgão, a considerar questões humanitárias como ameaça à paz e à segurança internacionais.

Essa decisão do CSNU não foi adotada ao amparo expresso do Capítulo VII da Carta, mas, segundo alguns autores, empregou linguagem semelhante àquela usada no

Capítulo VII. Para Chesterman, é discutível se a linguagem forte da resolução tem vínculos de fato com o Capítulo VII, principalmente porque o CSNU recorre de maneira expressa ao referido capítulo em caso de medidas coercitivas.<sup>161</sup> Afirma, também, que a resolução não autorizava o uso da força em qualquer circunstância, e que os Estados que aprovaram o instrumento não se referiam ao uso da força. A delegação dos EUA reconheceu que planejava usar aviões para distribuir alimentos; o presidente dos EUA, ao iniciar as operações humanitárias, teria reiterado que não interviria militarmente no conflito.

O governo turco foi um dos primeiros a propor o estabelecimento de zonas de exclusão aérea no norte iraquiano. O Secretário de Estado dos EUA teria afirmado a importância de libertar curdos das ameaças e perseguições, mas reiterou a posição dos EUA de que não entrariam na situação perigosa de serem absorvidos por uma guerra civil. Os europeus foram menos reticentes à idéia turca, sobretudo franceses e britânicos.

Em reação às imagens dramáticas dos deslocados internos no Iraque e refugiados, transmitidas pelas redes internacionais de televisão, e baseando-se em interpretação polêmica da Resolução 688, EUA, França, Reino Unido estabeleceram zonas de exclusão aérea no Iraque. Segundo Christine Gray, esses Estados tentaram fundamentar suas ações em suposta “autorização implícita para usar a força”<sup>162</sup>. Foram criadas duas zonas: em 10/4/1991, ao norte do paralelo 36, a fim de proteger as comunidades curdas; e, em 26/8/1992, ao sul do paralelo 32, para proteger os xiitas. Em 18/4/1991, iniciou-se a operação para distribuição de suprimentos (*Operation Provide Comfort*), aliviando significativamente o sofrimento das pessoas na região e permitindo o retorno de curdos refugiados na Turquia.

A resolução 678 em nenhum dispositivo prevê a imposição desse tipo de medida que, apesar do apelo humanitário, não encontra apoio normativo. O estabelecimento das zonas de exclusão aérea e da instalação de bases militares de apoio no norte e sul do Iraque parecem ir de encontro a princípios consagrados da Carta da ONU e no Direito Internacional, incluindo a proibição do uso da força e da não intervenção. A Resolução 678 tampouco serviria de base normativa para zonas de exclusão aérea, pois as medidas autorizadas por esse instrumento constituem exceção à regra geral, de forma que devem ser usadas com parcimônia e nos limites previamente estabelecidos.

---

<sup>161</sup> CHESTERMAN *Just war or just peace?*, p. 196-197

<sup>162</sup> GRAY *International law and the use of force*, p.264-267

Não foi apresentado nenhum projeto de resolução no âmbito do CSNU com vistas ao reconhecimento jurídico das zonas de exclusão aérea por receio de que a China vetasse qualquer proposta nesse sentido. No primeiro momento, os membros não previam o uso da força para reduzir o sofrimento dos curdos. A seguir, não havia necessidade de resolução ao amparo do Capítulo VII para transferir a administração da assistência humanitária às Nações Unidas. Com relação ao estabelecimento da segunda zona de exclusão aérea, não foi proposta qualquer resolução, pois a autorização do CSNU poderia criar precedente e “amarraria as mãos no que diz respeito a outras medidas contra o Iraque que não estavam necessariamente relacionadas a preocupações humanitárias”.<sup>163</sup>

Em que pese o caráter normativo precário das zonas de exclusão aérea e da oposição da China, da Rússia e da Liga Árabe, as zonas de exclusão aérea foram garantidas pelos EUA e Reino Unido até o início da Segunda Guerra do Golfo, em 2003. As justificativas morais são plausíveis, pois a situação dos curdos e dos xiitas durante a administração de Saddam Hussein era dramática. No entanto, em termos jurídicos, as justificativas de autorização implícita para o uso da força não convencem. Os meios empregados, sobretudo a força aérea, tampouco parecem adequados, tanto moralmente quanto juridicamente. O abuso na interpretação das resoluções do CSNU constitui fator grave, uma vez que pode reduzir a confiabilidade do instrumento e a legitimidade do órgão.

A intervenção militar terminou cerca de seis semanas após o início do conflito, quando as tropas da coalizão, depois da libertação do Kuwait, foram ordenadas pelo presidente americano George Bush a cessar o ataque.

A análise do referido caso segundo os critérios estabelecidos nas seções anteriores pode ser feita da seguinte forma:

a.) Pelo primeiro critério, o da adequação às diretrizes do capítulo VII da Carta das Nações Unidas, verifica-se que dos cinco membros permanentes do Conselho de Segurança, quatro votaram a favor da Resolução 678<sup>164</sup> (França, Reino Unido, Rússia e

---

<sup>163</sup> FREUNDENSCHUSS, Helmut. Article 39 of the UN Charter revisited: threats to the peace and the recent practices of the UN Security Council. *Austrian Journal of Public International Law*, Wien, v.46, n.1, p.10, 1993.

<sup>164</sup> NAÇÕES UNIDAS. Documento S/RES/678 (1990)

Estados Unidos) e um se absteve (China), o que significa um grau de legitimidade equivalente a 4,5.<sup>165</sup>

Dos dez membros não permanentes, oito votaram a favor da resolução 678 (Canadá, Costa do Marfim, Colômbia, Etiópia, Finlândia, Malásia, Romênia e República Democrática do Congo) e dois votaram contra (Cuba e Iêmen), o que também significa um grau de legitimidade de 4.

b.) Quanto ao segundo critério, a participação dos países nas intervenções armadas coercitivas, foram 30 os países que participaram da coalizão com o envio de tropas.<sup>166</sup> Desses, cinco países que figuram na lista de Estados com papel de destaque na política internacional (Estados Unidos, Reino Unido, França, Austrália e Coreia) enviaram tropas à operação no Iraque, o que equivale a grau 2,5 na escala de legitimidade.

Já entre os países com maior tradição no envio de tropas a operações da ONU, dois participaram da coalizão da guerra do Golfo (Bangladesh e Paquistão), o que corresponde a grau 1 na escala de legitimidade.

c.) Em relação ao terceiro critério, vale citar que a primeira Guerra do Golfo inaugurou uma nova forma de fazer jornalismo no *front*, que não só visava a difusão da informação, como também a articulação da opinião pública. Nada mais de cenas sangrentas, nenhum canhão fazendo disparos, o mínimo possível de imagens de corpos de soldados ou de civis. Os bombardeios ocorriam à noite e eram transmitidos ao vivo pela CNN. Na tela da TV havia apenas as sombras de Bagdá e os disparos eram fochos verdes de luz. Assistia-se a uma "guerra de *video game*", asséptica, fria, distante. No dia seguinte, as equipes registravam os estragos em edifícios, ruas e bases militares.

---

<sup>165</sup> Destaca-se que, com frequência, a China se abstém no CSNU, especialmente no que se refere às operações de paz.

<sup>166</sup> Para fins desse estudo, serão considerados como parte da coalizão apenas os países que participaram da intervenção por meio do envio de tropas. Em ordem decrescente de participação na primeira Guerra do Golfo, de acordo com o número de soldados enviados (aproximadamente): Estados Unidos (700 mil), Arábia Saudita (100 mil), Reino Unido (45 mil), Egito (35 mil), França (14 mil), Síria (14 mil), Marrocos (13 mil), Kuwait (10 mil), Omã (6 mil), Paquistão (5 mil), Emirados Árabes Unidos (4 mil), Qatar (2 mil), Bangladesh (2 mil), Canadá (2 mil), Itália (1 mil), Austrália (700), Nova Zelândia (600), Níger (600), Espanha (500), Senegal (500), Bélgica (400), Barheïn (400), Argentina (300), Afeganistão (300), Grécia (200), Coreia do Sul (200), Polônia (200), Dinamarca (100), Hungria (50) e Noruega (50). Alemanha e Japão forneceram ajuda financeira. A Índia, por sua vez, auxiliou com equipamento militar. Portugal e República Tcheca também apoiaram a intervenção.

Curiosamente, a imagem mais marcante da Guerra do Golfo não apresentava civis feridos, hospitais lotados, soldados mortos ou cidades destruídas. A cena que mais chocou o mundo era a de um pássaro completamente coberto de petróleo no Kuwait. Como o Iraque, antes de abandonar o país invadido, destruiu refinarias e oleodutos, houve um grande desastre ecológico. Milhões de litros de petróleo vazaram. O meio ambiente foi atacado. Os movimentos ecológicos, no início da década de 90, se consolidavam como um importante canal de expressão da sociedade civil organizada em todo o planeta e a mídia logo percebeu isso. O espetáculo transmitido ao vivo e em cores tinha a força de um alerta contra a degradação ambiental.

Não tão curiosamente assim, a restrição da liberdade de imprensa pelo governo norte-americano representou uma espécie de controle à informação veiculada pela mídia. Apenas alguns jornalistas tinham permissão para ir até a linha de batalha, acompanhados de um oficial do exército, e realizar entrevistas com os soldados. Essas entrevistas deveriam ser aprovadas e eventualmente eram censuradas. Após a cobertura quase que irrestrita da Guerra do Vietnã e o seu impacto sobre a formação da opinião pública internacional, os “donos da guerra” parecem ter sido mais prudentes e astutos, por terem conseguido colocar boa parte da opinião pública mundial ao seu favor.

Em razão das opiniões divergentes apresentadas, será atribuído valor 2,5 para esse critério.

### **5.3 Intervenção no Iraque em 2003**

Após a [Guerra do Golfo](#), em 1991, coube ao Iraque extinguir os programas químicos, biológicos e nucleares e destruir todas estas armas sob a supervisão de uma Comissão Especial da ONU constituída para esse propósito. De acordo com os artigos 7 e 8 da resolução 687, de 1991, o CSNU:



“7. Invites Iraq to reaffirm unconditionally its obligations under the Geneva Protocol for the Prohibition of the Use in War of Asphyxiating, Poisonous or Other Gases, and of Bacteriological Methods of Warfare, signed at Geneva on 17 June 1925, and to ratify the Convention on the Prohibition of the Development, Production and Stockpiling of Bacteriological (Biological) and Toxin Weapons and on Their Destruction, of 10 April 1972;

8. Decides that Iraq shall unconditionally accept the destruction, removal, or rendering harmless, under international supervision, of:

(a) All chemical and biological weapons and all stocks of agents and all related subsystems and components and all research, development, support and manufacturing facilities;

(b) All ballistic missiles with a range greater than 150 kilometres and related major parts, and repair and production facilities”

A questão do desarmamento do Iraque gerou grande controvérsia e instaurou uma verdadeira crise quando os EUA acusaram o governo iraquiano de colaborar com a rede terrorista Al-Qaeda e de violar a resolução 687, ao continuar o programa de armas de destruição em massa, colocando em risco a paz e a segurança internacionais. Era o início da batalha diplomática. De um lado, estavam os países liderados pelos Estados Unidos e Inglaterra, que queriam uma resolução do CSNU autorizando o uso da força contra o Iraque caso o país não cumprisse com as exigências de desarme imediato. Do outro lado, os Estados liderados pela França, Rússia e Alemanha, que não desejavam o emprego da força e exigiam reunião imediata após o recebimento dos informes emitidos pelos inspetores da UNMOVIC e da AIEA.

Sob forte pressão da opinião pública internacional e ameaça de veto de proposta de resolução por parte de França e da Rússia, optou-se não pelo uso da força, mas pela continuidade das inspeções no Iraque e de sérias conseqüências caso o Iraque não cumprisse o determinado na resolução (o que não autorizava o uso da força sem nova consulta ao CSNU). No mesmo ano, o Ministro das Relações Exteriores do Iraque confirmou a disposição do país em cumprir com as determinações da resolução 1441. Em todas as reuniões e informes apresentados pelo Presidente Executivo da UNMOVIC ao CSNU, ficou demonstrada a disposição daquele país em cooperar, bem como o avanço dos resultados das inspeções e a necessidade de se dar mais tempo aos inspetores, para que pudessem fornecer informações mais concretas e detalhadas acerca da real situação no país.

Mesmo com todos os esforços, a ONU decidiu retirar todo o efetivo do Iraque, abandonando os serviços humanitários e assistenciais à população do Iraque, dada a iminência dos primeiros ataques dos EUA ao país. Em março de 2003, o inspetor de armas da ONU Hans Blix declarou não haver qualquer evidência de programas nucleares no Iraque e assinalou que as inspeções continuariam. O governo norte-americano desacreditou o relatório dos inspetores da ONU e anunciou que interviria com uma coligação de países aliados para eliminar as armas de destruição massiva do Iraque.

A invasão do Iraque começou em 20 de março de 2003. A chamada *Operation Iraqi Freedom* contou com a participação de cerca de 30 países e tomou Bagdá menos de um mês depois do início dos ataques. A infantaria norte-americana cercou os ministérios abandonados do partido Baath e derrubou uma enorme estátua de ferro de Saddam Hussein, marcando o término do seu domínio de 24 anos no Iraque. No entanto generalizaram-se pilhagens de instituições governamentais e uma grande desordem. Em 15 de abril, os membros da coligação declararam o fim da guerra.

A análise do referido caso segundo os critérios estabelecidos nas seções anteriores pode ser feita da seguinte forma:

a.) Em relação ao primeiro critério (adequação às diretrizes do capítulo VII da Carta das Nações Unidas), mesmo com a violação da resolução 687, o uso da força contra o Iraque, em 2003 só poderia ser justificado se estivesse dentro de uma das exceções à proibição do uso da força, como visto no capítulo 2:

I - Autorização do Conselho de Segurança da ONU – (a) que poderia ser feito por nova resolução determinando ação militar contra o Iraque face a uma nova situação que se caracterizaria como ato de agressão, ameaça à paz ou quebra da paz e da segurança internacional; ou (b) por resolução afirmando que o Iraque estaria descumprindo os requisitos do cessar fogo e, conseqüentemente, revivendo a Resolução 678, que autorizou as ações militares da primeira Guerra do Golfo.

II - Direito inerente de autodefesa individual ou coletivo – não houve, nem havia a possibilidade imediata e próxima de um ataque iraquiano a qualquer país.

Somente a Resolução 1441 poderia se enquadrar em uma das hipóteses do item I. No referido documento, o Conselho de Segurança reafirmou o disposto na resolução 678, que autorizava os Estados membros a usar todos os meios necessários para implementar a resolução 660 e as resoluções subsequentes, bem como para restaurar a paz e a segurança na região. Também estabeleceu "um regime de inspeções intensificado com o objetivo de levar ao cumprimento integral do processo de desarmamento" do Iraque e não autorizava expressamente o uso da força, uma vez violada a resolução 678. Ao contrário, determinava que o Iraque seguia incorrendo em violações graves de suas obrigações e decidia, de forma expressa, o oferecimento de uma última oportunidade para que o país cumprisse as medidas impostas em matéria de desarme, conforme previam e exigiam as resoluções anteriores. O uso da força contra o Iraque não estava legalmente previsto pelos Estados membros das Nações Unidas, de acordo com a resolução 1441.

A resolução 1441 foi uma tentativa de consenso entre as posições dos EUA e da Inglaterra, de um lado, e da França, Rússia e da Alemanha, de outro. Apesar de não ter conseguido o apoio dos membros do Conselho de Segurança, os EUA decidiram pelo ataque e a coalizão liderada pelos Estados Unidos agiu de forma unilateral e contrária ao princípio de não-intervenção e às normas de Direito Internacional, graças ao anunciado veto da França e da Rússia, e a indefinição da China em relação a uma nova resolução do CSNU que determinasse o emprego da força contra o Iraque. Somente Inglaterra e EUA votariam a favor da intervenção.

Não podemos, assim, atribuir grau zero para o primeiro critério, dado que sabemos que pelo menos dois países votariam a favor da intervenção no Iraque, caso o Conselho de Segurança se reunisse para debater a questão. Haveria, pois, alguma legitimidade caso isso ocorresse, o que nos leva a atribuir grau 2 ao referido critério.

Entre os membros não permanentes<sup>167</sup>, nenhum participou da coalizão liderada pelos Estados Unidos<sup>168</sup> com o envio de tropas para lutar no Iraque, o que significa grau zero de legitimidade segundo esse critério.

---

<sup>167</sup> Bulgária, Camarões, Colômbia, Guiné, Irlanda, Maurício, México, Noruega, Cingapura e Síria.

<sup>168</sup> Apesar de a Casa Branca listar mais de 48 países na força multinacional liderada pelos EUA, somente os EUA, Reino Unido e, eventualmente e Austrália enviaram soldados que participaram de maneira ativa na guerra.

b.) Pelo segundo critério, a participação dos países nas intervenções armadas coercitivas, dos países com preponderância na política internacional listados no início do capítulo, somente dois (Estados Unidos e Reino Unido) participaram com o envio de tropas, o que corresponde a grau 1.

Da relação de países com maior tradição no envio de tropas a operações da ONU, nenhum participou da operação no Iraque, em 2003, o que corresponde a grau 0.

c.) Em relação ao terceiro critério, cabe ressaltar dois pontos: se parte considerável da população do Iraque queria a derrubada do governo de Hussein, como ficou demonstrado posteriormente, com a participação em massa da população nas eleições realizadas no país, também havia forte rejeição aos meios empregados para que isso ocorresse. Foi esse último, aliás, um dos principais fatores que mobilizaram a opinião pública internacional contra a intervenção armada no Iraque<sup>169</sup>, evidenciada em protestos e manifestações contrárias à guerra em diversos países.

Como aconteceu na primeira Guerra do Golfo, os governos dos EUA e do Iraque tomaram medidas para filtrar as notícias do front. Jornalistas ingleses e norte-americanos acompanharam a ofensiva terrestre, embora tenham divulgado, sobretudo, imagens da retaguarda da invasão. Dessa vez, entretanto, a imprensa dos demais países preparou-se para confiar menos em fontes oficiais de informação e optou por enviar ou manter correspondentes em Bagdá, apesar de a Casa Branca ter advertido jornalistas para que deixassem o país e de o governo iraquiano pretender intimidar os que lá se encontram<sup>170</sup>.

Além da guerra terrestre, EUA e Iraque também travaram uma intensa guerra de propaganda ideológica. Os americanos lançaram milhões de folhetos em árabe e desenhos sobre o Iraque, oferecendo o paraíso em troca da derrubada de Saddam, além de ter mostrado evidências (hoje sabidamente falsas) de que Saddam Hussein mantinha estoques consideráveis de armas químicas e biológicas. Na guerra pela informação, o Iraque também buscou capitalizar e influenciar a opinião pública internacional com imagens de protestos em

---

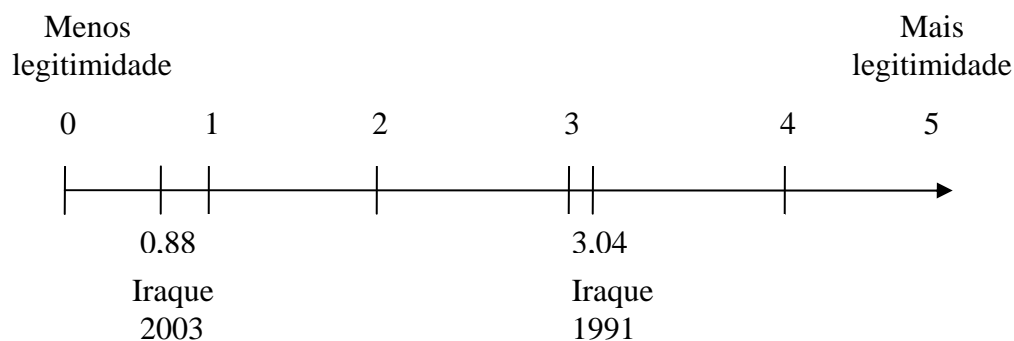
<sup>169</sup> Ao repúdio à promoção de uma guerra unilateral e sem a autorização do Conselho de Segurança das Nações Unidas, soma-se o crescente sentimento anti-americanista, decorrente da rejeição à maneira como a hegemonia norte-americana é exercida.

<sup>170</sup> Folha de S.Paulo, **Guerra e verdade** (24/3/2003).

todo o mundo, notícias sobre a captura e a morte de soldados americanos. A guerra pela informação tornou-se ainda mais estratégica no momento em que as tropas de coalizão se aproximaram de Bagdá.

Infere-se que a insatisfação com os ataques norte-americanos predominava no Iraque, independente da posição contrária ou a favor do regime, bem como em boa parte do mundo, o que nos leva a atribuir grau 1,5 para o referido critério.

A partir da análise dos três critérios operacionais, chegamos ao nível 3,04 de legitimidade para a intervenção no Iraque, em 1991, e ao nível 0,88 na escala de legitimidade para a intervenção no Iraque, em 2003. Assim, tem-se o seguinte *continuum* de legitimidade:



Observa-se que, em diferentes momentos, as intervenções empreendidas em um mesmo país tiveram níveis de legitimidade distintos. Isso se deve ao fato de que, em 1991 e em 2003, circunstâncias relacionadas à legalidade, à moral e aos interesses políticos dos atores envolvidos variaram de forma a fazer com que a segunda intervenção possuísse um nível de legitimidade inferior ao da primeira. Tal evidência aponta para uma incorreção no discurso político internacional, o qual tende a classificar a primeira intervenção no Iraque de legítima e a segunda, de ilegítima. Ao invés de uma comparação estática, entre total ausência ou presença de legitimidade, o presente trabalho prefere uma abordagem dinâmica da legitimidade, ao defender que por menos legítima que uma dada intervenção militar coercitiva pareça ser, ela provavelmente será revestida de algum grau de legitimidade. Da mesma forma,

uma intervenção armada coercitiva que possui alto grau de legitimidade, muito provavelmente terá algum nível de ilegitimidade.

#### **5.4 Apontamentos finais**

Seguindo a crescente tendência da academia de analisar a legitimidade das intervenções armadas coercitivas, o presente capítulo buscou lançar a idéia de um modelo dinâmico de avaliação da legitimidade segundo indicadores em três níveis (Organismos Internacionais, Estados e indivíduos) que representam cada uma das três esferas da legitimidade (legal, política e moral, respectivamente).

A aplicação do modelo em dois casos concretos em um mesmo país, em períodos distintos, evidenciou o argumento de que a análise da legitimidade não pode se dar de maneira estática (total ausência ou presença de legitimidade), mas sim, de forma dinâmica, em graus diferentes de legitimidade dentro de uma escala.

Vale ressaltar que os testes conduzidos não são suficientes para corroborar o modelo proposto, embora eles apontem para a sua utilidade como um caminho para os estudos na área. Novos testes devem ser realizados, a fim de que se possa construir um modelo cada vez mais apropriado para se analisar o grau de legitimidade das intervenções armadas coercitivas.

## CONCLUSÃO

Atualmente, ao falar de segurança internacional, pensa-se, primeiramente, na segurança dos homens e não apenas na dos Estados. Muitas vezes os Estados falham ao promover a segurança interna por não levarem em consideração importantes fatores políticos, econômicos e sociais que poderiam concorrer para a prevenção de conflitos internos. Tal omissão ou incapacidade, decorrente, entre outros fatores, da tendência ao enfraquecimento dos Estados nacionais, tem sido muitas vezes respondida com intervenções armadas coercitivas por terceiros Estados.

Há que se levar em consideração, todavia, que apesar de existirem regras específicas que autorizam o recurso às intervenções, estas são, freqüentemente, motivadas por interesses econômicos e políticos dos Estados mais fortes, em detrimento da defesa dos direitos humanos e da promoção da paz e da segurança internacionais.

Sabe-se que o conceito de soberania vem sendo relativizado, sobretudo a partir da segunda metade do século XX. A independência de Estados que mal dispunham recursos para manter os direitos e as garantias internas, bem como a crescente interdependência entre os países em decorrência da intensificação do processo da globalização, trouxe consigo o questionamento da soberania e a aceitação de sua relativização, de maneira que fosse possível intervir para defender os direitos humanos em Estados considerados falidos, bem como naqueles que, por quaisquer outras razões, violassem os direitos fundamentais do homem e as condições para a manutenção da paz e da segurança.

Seguindo a crescente tendência da academia de analisar a legitimidade das intervenções armadas coercitivas, o presente trabalho buscou lançar a idéia de um modelo dinâmico de avaliação da legitimidade segundo indicadores em três níveis (Organismos Multilaterais, Estados e indivíduos) que representam cada uma das três esferas da legitimidade (legal, política e moral, respectivamente). Procura-se, dessa maneira, contribuir para a atualização da teoria clássica da guerra justa (que apenas considera aspectos legais e morais) e do atual debate sobre a legitimidade das intervenções armadas coercitivas (cuja abordagem estática compreende, tão somente, a total ausência ou presença de legitimidade).

A aplicação do modelo em dois casos concretos em um mesmo país, em períodos distintos, evidenciou o argumento de que a análise da legitimidade não pode se dar de maneira

estática (total ausência ou presença de legitimidade), mas sim, de forma dinâmica, em graus diferentes de legitimidade dentro de uma escala.

Vale ressaltar que os testes conduzidos não são suficientes para corroborar o modelo proposto, embora eles apontem para a sua utilidade como um caminho para os estudos na área. Novos testes devem ser realizados, a fim de que se possa construir um modelo cada vez mais apropriado para se analisar o grau de legitimidade das intervenções armadas coercitivas.



## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVES, J. A. **Relações Internacionais e temas sociais: A década das conferências.** Brasília: IBRI, 2001.

ANDRADE, Cândido Teobaldo de Souza. Público e opinião pública. In: **Curso de relações públicas.** São Paulo: Atlas, 1980.

AQUINO, Tomás de. **Suma Teológica.** Volume V. São Paulo: Loyola, 2005.

AREND, A.C.; BECK, R. J. **International law and the use of force.** Beyond the UN charter paradigm. Londres e Nova Iorque: Routledge, 1993.

ARISTÓTELES. **A política.** 3ªed. Brasília: UnB, 1997.

AUGRAS, Monique. À procura do conceito de opinião pública. In: **Opinião pública: teoria e processo.** Petrópolis: Vozes. 1970.

BASDEVANT, J. (org), **Dictionnaire de la Terminologie du Droit International.** Paris, Sirey, 1960, p. 347.

BELLAMY, A. J. Pragmatic solidarism and the dilemmas of humanitarian intervention. In: **Millennium: Journal of International Studies.** Londres: London School of Economics and Political Science, vol.31, n.3, 2002.

BERDALL, M. The UN Security Council: ineffective but indispensable. In: **Survival** v.45, n. 2, 2003, pp. 7-30.

BENTHAM, Jeremy. **An introduction to the principles of morals and legislation.** Oxford: Clarendon Press, 1907.

BROWN, M.E. *et al.* **Theories of war and peace: an international security reader.** Cambridge, Massachusetts, London: The MIT Press, 2001.

BOBBIO, N. **Os problemas da guerra e as vias para a paz.** São Paulo: Editora UNESP, 2002.

\_\_\_\_\_. Dicionário de política. Brasília: Editora UnB, 2004.

BULL, H. **A sociedade anárquica. Um estudo da ordem política mundial.** São Paulo: Editora Universidade de Brasília, 2002.

CARDOSO, A.J.S. **O Brasil nas operações de paz das Nações Unidas.** Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 1998.

CHESTERMAN, Simon. **Just war or just peace?** Humanitarian Intervention and International Law. Oxford: Oxford University Press, 2001.

CÍCERO, Marco Túlio. **Da República.** Livro III. 5. Ed. Rio de Janeiro: Ediouro, p. 89-106.

DAHL, R. **Sobre a democracia.** Brasília: UNB, 2002.

DA VIÁ, Sarah Chucid. **Opinião pública:** técnica de formação e problemas de controle. São Paulo: Loyola, 1983.

DIEHL, P; DRUCKMAN, D.; WALL, J. International peacekeeping and conflict resolution In: **Journal of Conflict Resolution**, 2, 41, fev. 1998, p. 32-55.

EVANS, G. e SAHNOUN, M. (co-presidentes) **A responsabilidade de proteger,** Comissão Internacional sobre Intervenção e Soberania dos Estados, dezembro, 2001.

FARER, T. Beyond the Charter frame: unilateralism or condominium?, In: **American Journal of International Law**, v. 96, n. 2, abril 2002, p.359-364.

FARIA, J. E. **Poder e Legitimidade**. São Paulo: Editora Perspectiva, 1978.

FINNEMORE, Martha. **The purpose of intervention**: changing beliefs about the use of force. Ithaca: Cornell University, 2004.

FONTOURA, Paulo Roberto Campos Tarrisse da. **O Brasil nas Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas**. Brasília: FUNAG, 1999.

FREUNDENSCHUSS, Helmut. Article 39 of the UM Charter revisited: threats to the peace and the recent practices of the UN Security Council. **Austrian Journal of Public International Law**, Wien, v.46, n.1, p.10, 1993.

GARETH, E.; SAHNOUN, M. (copresidentes) **La responsabilidad de proteger**. Comissão Internacional sobre Intervenção e Soberania dos Estados, dezembro, 2001.

GLENNON, M.J. Why the Security Council failed In: **Foreign Affairs**, maio/junho 2003.

GRAY, C. **International law and the use of force**. Oxford: Oxford University Press, 2000.

GRÓCIO, Hugo. **The rights of war and peace**. Indiannapolis: Liberty Fund, 2005.

GUILLAUME, Gilbert; COT, Jean Pierre; PELLET, Alain (Ed.) **La Chartre des Nations Unies**. Paris: economica, 1985.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HIGGINS, Rosalyn. Intervention and international law. In: BULL, Hedley (Ed.) **Intervention in world politics**. Oxford: Clarendon, 1984.

HOBBS, Thomas. **O Leviatã ou matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil.** São Paulo: Martin Claret, 2006.

HOBBS, Eric J. **A era das revoluções: 1789-1848.** São Paulo: Paz e Terra, 2005.

HOFFMAN, Stanley. The debate about intervention. In CROCKER, Chester A; HAMPSON, Fen Osler; AALL, Pamela (Ed.) **Turbulent Peace: the challenges of managing international conflict.** Washington D.C.: United states Institute of Peace, 2001.

HOLZGREFE, J. L.; KEOHANE, R. O. **Humanitarian intervention.** Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

JR. FONSCECA, G. **A legitimidade e outras questões internacionais. Poder e ética entre as nações.** São Paulo: Paz e Terra, 2000.

JO, H. M. **Introdução ao Direito Internacional.** Rio de Janeiro: LTR, 2000.

JONES, B. D. Civil War, the Peace Process, and Genocide in Rwanda, In: Taisier M. Ali and Robert O. Matthews **Civil War in Africa: Roots and Resolutions.** Montreal: McGill-Queens University Press, 1999.

KANT, Immanuel. Para a Paz perpétua: um esboço filosófico. In GUINSBURG, J (org). **A paz perpétua: um projeto para hoje.** São Paulo: perspectiva, 2004.

KARDAS, S. **Humanitarian Intervention: a conceptual analysis.** In: Alternatives: Turkish Journal of International relations. Vol. 2, n.3 e 4, 2003.

KELSEN, Hans. **O que é justiça?** São Paulo: Martins Fontes, 1997.

KEOHANE, R.O.; NYE, J.S. **Power and interdependence.** Estados Unidos: Harper Collins Publishers, 1989.

KISSINGER, H. **Diplomacy**. New York: Touchstone, 1994.

KRASNER, Stephen. Sovereignty and intervention, IN: LYONS, G. e MASTADUNO, M (eds.). **Beyond Westphalia? Sovereignty and international intervention**, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1995.

MELLO, C. D. A. **Curso de Direito Internacional Público**. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

MELLO, V. C. Paz e segurança na ONU: a visão do Brasil In: Clovis Brigagão e Domício Proença, **Brasil e o mundo: novas visões**, Rio de Janeiro: Francisco Alves, 2002.

MENDONÇA, F. G. **As intervenções da ONU sob a perspectiva oficial brasileira: uma comparação entre os governos Collor e FHC**. Rio de Janeiro: Instituto de Relações Internacionais PUC/RIO, 1998.

MESSARI, Nizar. Existe um novo Cenário de Segurança Internacional? In: GÓMEZ, José Maria (org). **América Latina y el (des)orden neoliberal: Hegemonia, contrahegemonia, perspectivas**. 1ª ed. Buenos Aires: CLACSO, 2003, p. 131 – 150.

MINISTERIO DE DEFENSA, Dirección General de Política de Defensa. **Manual de operaciones de paz**. Madri: Ministerio de Defensa, 1995.

MOORE, J. **Hard choices: moral dilemmas in humanitarian intervention**. Maryland: Rowman & Littlefield Publishers, INC. , 1998.

MORGENTHAU, H. **Política entre as nações. A luta pelo poder e pela paz**. São Paulo: Editora Universidade de Brasília, 2003.

NEGRI, Antônio; HARDT, Michael. **Empire**. Harvard University Press, 2000.

NOGUEIRA, João Pontes. A Guerra de Kosovo e a desintegração da Iugoslávia: notas sobre a (re)construção do Estado no fim do milênio. In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. Vol 15 n° 44 São Paulo, Outubro, 2000.

OLIVEIRA, Andréa Dias. *Reforma da ONU: realidades e propostas*. Dissertação (Mestrado) – Departamento de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 1998.

ONUF, Nicholas G., **The republican in international thought**. Cambridge, Cambridge University Press, 1998.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS **Security Council High level Panel - A more secure world: our shared responsibility** A/59/565

\_\_\_\_\_ **In larger freedom** towards development, security and human rights for all. Report of the Secretary-General of the United Nations for decision by heads of State and Government in September 2005.

\_\_\_\_\_ **The fall of Srebrenica**. Report of the Secretary General pursuant to General Assembly Resolution 53/35, A/54/549

\_\_\_\_\_ **An Agenda for Peace**, preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping. Report of the Secretary-General pursuant to the statement adopted by the Summit Meeting of the Security Council on 31 January 1992. A/47/277 - S/24111

\_\_\_\_\_ **Supplement to an agenda for peace**: position paper of the Secretary General on the occasion of the fiftieth anniversary of the United Nations. Report of the Secretary-General on the work of the organization. 3 January 1995 , A/50/60 - S/1995/1

PATRIOTA, A.A. **O Conselho de Segurança após a Guerra do Golfo**: A articulação de um novo paradigma de Segurança Coletiva. Brasília: FUNAG, 1998.

PERELMAN, Chaim. **Ética e Direito**. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

PINTO, S. R. V. **As Nações Unidas e a intervenção humanitária no pós-Guerra Fria: aspectos jurídicos**. Rio de Janeiro: Instituto de Relações Internacionais PUC/RIO, 1996.

PUFFENDORF, Samuel. **De jure naturae et gentium**. Oxford: Clarendon, 1934.

QUOC DIHN; DAILLIER, PELLET. **Direito Internacional Público**. Lisboa: Calouste Gulbenkian, 1990.

RAMIREZ, S. **La prevención ternacional de conflictos: tendencias y riesgos a nivel global y hemisférico**. Documentos CRIES, v.2, Coordinadoria Regional de Investigaciones Económicas y Sociales.

RAMSBOTHAM, O.; WOODHOUSE, T. **Humanitarian intervention in contemporary conflict. A reconceptualization**. Cambridge: Polity Press, 1996.

RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

RODRIGUES, S. M. **Segurança internacional e direitos humanos. a prática da intervenção humanitária no pós-Guerra Fria**. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

SAINT-PIERRE, Abbé de. **Projeto para tornar perpétua a paz na Europa**. Brasília: UnB/IPRI, 2003.

SMOUTS, M. C. **Les organisations internationales**. França: A. Collin, 1995

SOARES, G. F. S. Legitimidade de uma guerra preventiva, em pleno 2003?. In: **Política Externa**, São Paulo: Paz e Terra, v. 12, No. 1, p. 5-30, Junho/Julho/Agosto, 2000.

SOREL J.M. L'élargissement de la notion de menace contre la paix. In: **Société Française pour le Droit International, Colloque de Rennes, La Chapitre VII de la Charte des Nations Unies**. Paris: Editions A. Pedonne, 1995.

SUÁREZ, Francisco de. **Relaciones del Estado, de los indios y del derecho de la guerra**. Cidade do México: Porrúa, 1974.

TARDY, T. Le bilan de dix années d'opérations de maintien de la paix. In: **Politique Etrangère**, 2/2000, p.389-402.

UNESCO. **O direito à assistência humanitária: anais**. Rio de Janeiro: Garamond, 1999.

VATTEL, Emerich de. **O direito das gentes**. Brasília: UnB/IPRI, 2004.

VAZQUEZ, K. C. **Intervenção humanitária no século XXI: legalidade e legitimidade** – monografia de conclusão do curso de graduação em direito na Universidade do Estado do Rio de Janeiro, julho de 2004.

VINCENT, R. J. **No Intervención y Orden Internacional**. Buenos Aires, Editions Myamar, 1976.

WALKER, R. B. J. **Inside Outside: International Relations as a Political Theory**. Cambridge: Cambridge University Press, 1993.

WALZER, M. **Just and unjust wars: A moral argument with historical illustrations**, New Yorl: Basic Boks, 1977.

WEBER, M. **Ensaio de sociologia**. Rio de Janeiro: Zahar, 1963.

WEISS, Thoma G; FORSYTHE, David; COATE, Roger <sup>a</sup> **The United Nations and changing world politics**. Boulder: Westview, 1977.



WEISS, Thoma G; COLLINS, Cindy. **Humanitarian and intervention**. 2<sup>a</sup> ed. Boulder: Westview, 2000.

WIGHT, Martin. **A política do poder**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002.