

UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA
CENTRO DE CIÊNCIAS BIOLÓGICAS E SOCIAIS APLICADAS –
CCBSA – CAMPUS V
PROGRAMA DE MESTRADO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

**DESAFIOS AO PROCESSO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DAS
INTERVENÇÕES HUMANITÁRIAS NO PÓS-GUERRA FRIA: As
Consequências da Invasão dos Estados Unidos no Iraque (2003)**

MIKELLI MARZZINI LUCAS ALVES RIBEIRO

João Pessoa
2013

MIKELLI MARZZINI LUCAS ALVES RIBEIRO

**DESAFIOS AO PROCESSO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DAS
INTERVENÇÕES HUMANITÁRIAS NO PÓS-GUERRA FRIA: As
Consequências da Invasão dos Estados Unidos no Iraque (2003)**

**Dissertação de Mestrado apresentada à
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)
para a obtenção do título de Mestre em
Relações internacionais sob a orientação da
Profa. Dra. Cristina Carvalho Pacheco**

João Pessoa
2013

R484d

Ribeiro, Mikelli Marzzini Lucas Alves.

Desafios ao processo de institucionalização das intervenções humanitárias no pós-guerra fria: as consequências da Invasão dos Estados Unidos no Iraque (2003) / Mikelli Marzzini Lucas Alves Ribeiro. – 2013.

129f.

Digitado.

Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Universidade Estadual da Paraíba, Pró-Reitoria de Pós Graduação e Pesquisa, 2013.

“Orientação: Profa. Dra. Cristina Pacheco Carvalho, Curso de Relações Internacionais”.

1. Intervenção humanitária. 2. Intervenções na administração Bush. 3. Direitos humanos. I. Título.

Mikelli Marzzini Lucas Alves Ribeiro

**DESAFIOS AO PROCESSO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DAS
INTERVENÇÕES HUMANITÁRIAS NO PÓS-GUERRA FRIA: As
Consequências da Invasão dos Estados Unidos no Iraque (2003)**

A Banca Examinadora considerou a Dissertação:

APROVA BA

Data: 20/05/2023

Fizeram parte da Banca:

Cristina Pacheco

Professora Dra. Cristina Carvalho Pacheco

Orientadora

Marcelo de Almeida Medeiros

Professor Dr. Marcelo de Almeida Medeiros

Elias David Morales Martinez

Professor Dr. Elias David Morales Martinez

À Minha avó Sônia
(em memória).

AGRADECIMENTOS

Um trabalho como esse – e todos os outros – é uma construção conjunta, é apoiado em diversos alicerces, inclusive os mais inusitados. Os meus alicerces são as pessoas que fazem parte da minha vida.

Assim, agradeço a minha mãe, que sempre me apoiou nos meus mais variados projetos, que por muitas vezes são feitos, desfeitos e refeitos em questão de minutos – mesmo assim ela sempre esteve lá pra dizer que “vai dar certo”.

Agradeço a minha companheira, namorada e noiva: Myrian, por aturar minhas reclamações, minha volatilidade profissional e acadêmica, meu déficit de atenção, etc. Além de, obviamente, me dar toda a força e carinho necessários para seguir tanto independente, como a seu lado.

Agradeço a meu irmão Nelson (de sangue), por ser compreensivo a seu modo, e aos irmãos que a vida me proporcionou: Luciano, Gustavo – e suas esposas Tacianne e Manoela, respectivamente – e Giovanni. Assim como aos meus amigos fieis: Maricelle, Tiago e Catherine.

Agradeço ao meu amigo e incentivador na vida acadêmica, Valfredo.

Agradeço ao meu pai, pelos incentivos e direcionamentos na vida acadêmica.

Agradeço a minha ótima turma de mestrado, sobretudo aos mais próximos: Alexandre, por seu apoio, amizade e experiências conjuntas dentro e fora da academia; Anderson e Murilo, parceiros acadêmicos.

Agradeço especialmente a minha orientadora Cristina Pacheco, que me deu a liberdade necessária para a consecução desse trabalho, mas que ao mesmo tempo esteve próxima quando sua presença era essencial.

Sem vocês, nem isso seria possível, nem tampouco teria significado.

Did you see the frightened ones?

Did you hear the falling bombs?

Did you ever wonder?

Why we had to run for shelter?

When the promise of a brave new world

Unfurled beneath a clear blue sky

(Pink Floyd – Goodbye Blue Sky)

RESUMO

Com o fim da Guerra Fria, intervenções em países os quais estavam sofrendo crises humanitárias passaram a fazer parte do cenário internacional a partir do início da década de 1990. Se por um lado essa perspectiva trouxe maior humanização para as questões de segurança, contribuindo com uma espécie de responsabilidade da Sociedade Internacional, por outro, dela também adveio o perigo da legitimação das justificativas humanitárias que, em certos casos, passaram a ser utilizadas como retórica em situações as quais não condiziam com as práticas iniciais. É aqui que se enquadram os casos das ações implementadas no primeiro governo Bush (2000-2004), sobretudo a invasão ao Iraque (2003). Tendo em vista a importância desse último caso para a questão, o presente trabalho busca entender qual foi o papel da invasão iraquiana para o processo de institucionalização das práticas de intervenções humanitárias. Para tanto, utiliza-se a abordagem societária da Escola Inglesa, focando nos estudos de Hedley Bull e de acadêmicos contemporâneos filiados a essa abordagem teórica. Compreende-se inicialmente como se deu a construção dessa regra no âmbito da Sociedade Internacional, para posteriormente avaliar os efeitos decorrentes da ação no Iraque para essas práticas. A metodologia utilizada é a abordagem clássica nas relações internacionais. Utiliza-se como fontes as análises de acadêmicos contemporâneos da Escola Inglesa, resoluções do Conselho de Segurança da ONU e discursos do presidente George W. Bush que tratavam das ações coercitivas de sua administração. Tem-se como resultado que o uso de uma retórica humanitária inconsistente com a regra de intervenção para a proteção dos direitos humanos, ao lado da política unilateralista dos Estados Unidos, gerou efeitos negativos sobre o processo de institucionalização das práticas de intervenção humanitária, mas que não foi suficiente para extinguir definitivamente sua legitimidade no âmbito da Sociedade Internacional.

Palavras-chave: Intervenções humanitárias. Escola Inglesa. Intervenções na Administração Bush. Invasão ao Iraque.

ABSTRACT

After the end of Cold War, interventions in countries afflicted by humanitarian crises have become part of the international scene from the early 1990's on. On one hand, this approach brought greater humanization to security issues, adding international responsibility to conflicts. On the other hand, it raised the danger of legitimizing humanitarian justifications, whose convincing power began to be used as rhetorical device to justify practices which did not correspond to previous practices. Namely, the interventions promoted by former U.S. President George Bush, especially the invasion of Iraq in 2003. This paper aims at understanding the role of this invasion to the process of institutionalization of humanitarian interventions, taking into account the risk aforementioned. In order to achieve that, the approach of the English School was used, mainly studies of Hedley Bull and contemporary scholars affiliated with this theoretical approach. First, we attempted to understand the construction of these rule within the International Society and, just then, we assessed the effects of the action in Iraq on these practices. The methodology used is the classic approach of international relations theories. It uses analyzes by contemporary scholars of the English School, resolutions by the Security Council and other documents of the UN as well as speeches of the US ex-president George W. Bush which deal with the American coercive actions in his administration. As a result, we came to the point that the use of humanitarian rhetoric is not consistent with the rule of intervention for the protection of human rights and that the U.S. unilateralist policy had negative effects on the process of institutionalization of the norm of humanitarian intervention. Despite these effects, it did not completely extinguish its legitimacy within the International Society.

Key-words: humanitarian interventions. English School. Interventions at Bush Administration. Iraq Invasion.

LISTA DE SIGLAS

ADMs	Armas de Destruição em Massa
AGNU	Assembleia Geral das Nações Unidas
BRICS	Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul
CIA	Central Intelligence Agency
CNN	Cable News Network
CSNU	Conselho de Segurança das Nações Unidas
EUA	Estados Unidos da América
FPR	Frente Patriota Ruandesa
HRW	Human Rights Watch
ICISS	International Commission on Intervention and State Sovereignty
MICIVIH	International Civilian Mission in Haiti
NSS	National Security Strategy
OEA	Organização dos Estados Americanos
ONU	Organizações das Nações Unidas
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
RI	Relações Internacionais
RtoP	Responsibility to Protect
UNITAF	United Nations Task Force
UNASOM II	United Nations operation in Somalia II
UNAMIR	United Nations Assistance Mission for Rwanda
UNMOVIC	United Nations Monitoring, Verification, and Inspections Commission
URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	12
1. A ABORDAGEM DA ESCOLA INGLESA PARA AS INTERVENÇÕES HUMANITÁRIAS.....	17
1.1 A Escola Inglesa como Instrumental Teórico.....	18
1.1.1 A importância das regras na concepção de Bull	21
1.1.2 O método de análise da Escola Inglesa.....	28
1.2 As Intervenções Humanitárias na Perspectiva da Escola Inglesa.....	30
1.2.1 A intervenção e a proteção dos direitos humanos na Sociedade Internacional.....	31
1.2.2 Aspectos teóricos acerca das Intervenções Humanitárias.....	35
1.2.3 Critérios para uma Intervenção Humanitária.....	39
2. INTERVENÇÕES HUMANITÁRIAS NA SOCIEDADE INTERNACIONAL: O surgimento da prática e o processo de aceitação.....	42
2.1 Antecedentes às Intervenções Humanitárias: entre o século XIX e o século XX.....	42
2.2 O estabelecimento da prática de Intervenções Humanitárias no pós-Guerra Fria.....	51
2.2.1 Iraque: Indícios de uma nova prática.....	53
2.2.2 Intervenção na Somália: O início do uso do cap. VII.....	55
2.2.3 A ação na Bósnia	58
2.2.4 Operação (tardia) em Ruanda.....	61
2.2.5 Intervenção no Haiti.....	64
2.2.6 O caso particular de Kosovo.....	66

3. O PAPEL DA ADMINISTRAÇÃO BUSH PARA A INTITUCIONALIZAÇÃO DAS INTERVENÇÕES HUMANITÁRIAS.....	71
3.1 Fatores Desestabilizadores: ascensão dos neoconservadores e a ação no Afeganistão.....	72
3.2 O papel da Invasão no Iraque para as Intervenções Humanitárias.....	80
3.2.1 O unilateralismo.....	85
3.2.2 A retórica humanitária e seus efeitos para as intervenções humanitárias.....	90
3.3 Reflexões acerca do efeito da invasão no Iraque para regra as intervenções humanitárias.....	98
4. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	103
REFERÊNCIAS.....	107
Anexos.....	114

INTRODUÇÃO

O processo de internacionalização dos Direitos Humanos teve sua gênese com o fim da Segunda Guerra Mundial. A partir do estabelecimento da Carta da ONU, diversos acordos internacionais passaram a tratar a proteção dos seres humanos como assunto da Sociedade Internacional.

A Carta da ONU contém apenas dispositivos genéricos acerca da proteção dos Direitos Humanos. Uma conceituação e sistematização mais protetiva veio com a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, a qual demonstrou em âmbito político a intenção dos Estados de elevar ao patamar internacional a proteção dos direitos humanos. Por divergências políticas, sobretudo por parte do governo norte-americano da época, essa declaração não teve caráter jurídico. Todavia, ajudou a atribuir as linhas gerais a tal proteção.

Com o passar do tempo, instrumentos jurídicos internacionais passaram a ser estabelecidos tanto em âmbito internacional como regional. Os dois pactos de 1966, um sobre direitos civis e políticos, e outro sobre direitos sociais, econômicos e culturais foram fundamentais nesse processo de internacionalização.

Ainda de caráter universal, vale destacar a criação do Conselho de Direitos Humanos, subordinado à Assembleia Geral da ONU – anteriormente era chamado de Comissão de Direitos Humanos, que era subordinada ao Conselho Econômico e Social. O Conselho possui, entre suas funções, a prerrogativa de lidar com violações dos Direitos Humanos (mas de forma pacífica).

Sistemas de proteção regional também foram criados a partir do pós Segunda Guerra. Destacam-se o sistema europeu e o interamericano de proteção dos Direitos Humanos. Neles, cidadãos que sofreram violações podem pleitear em cortes regionais reparações frente a Estados violadores.

É importante ressaltar, contudo, que esse processo de internacionalização e a elaboração de mecanismos protetivos no âmbito do Direito Internacional têm um caráter pacífico. Durante o período da Guerra Fria o uso de argumentos humanitários para justificar a força não era tido como legítimo (RODRIGUES, 2000). Isso passou a mudar com o fim do conflito bipolar.

Práticas chamadas de intervenções humanitárias passaram a ser estabelecidas no âmbito internacional com o fim da Guerra Fria. São ações que visam a utilizar a força para proteger cidadãos de determinado Estado que estão enfrentando uma emergência humanitária suprema. Seja esta perpetrada pelo próprio Estado ou advinda da incapacidade deste de lidar com o problema.

Essas ações intervencionistas perfizeram com certo entusiasmo a década de 1990. São práticas estabelecidas, sobretudo, por meio de resoluções do Conselho de Segurança da ONU. Elas foram importantes, pois correlacionaram segurança internacional com proteção dos direitos humanos e trouxeram um senso de responsabilidade internacional dos Estados para com a Sociedade Internacional no que concerne aos seus cidadãos. A proteção humanitária não só estava internacionalizada, mas também era passível do uso da força caso os direitos humanos de cidadãos fossem violados em limites extremos – como nos casos de genocídio e limpeza étnica.

Todavia, essa perspectiva de proteção humanitária por intermédio da força traz consigo um componente perigoso, que é a legitimação das justificativas humanitárias para fundamentar ações coercitivas. Esses discursos “humanitaristas” podem ser utilizados em situações dúbias. Podem servir para camuflar com um discurso legitimador uma invasão com interesses puramente realistas – como, por exemplo, uma ação visando o controle de recursos naturais de determinado Estado ou o domínio de uma área estrategicamente importante.

O governo de George W. Bush (2000-2008) percebeu a força dessa fundamentação. Nas duas ações militares praticadas por sua administração, justificativas humanitárias foram utilizadas como fundamentação. Por serem casos com aspectos diferenciados daqueles que levaram às intervenções humanitárias da década de 1990, eles lançaram desafios ao processo de institucionalização das práticas de intervenção humanitária no seio da Sociedade Internacional. Dentre elas, a ação no Iraque (2003) foi a que trouxe maiores questionamentos.

Desse modo, presente dissertação busca compreender o papel da invasão dos Estados Unidos no Iraque (2003) para o processo de institucionalização das intervenções humanitárias no âmbito da Sociedade Internacional.

Para satisfazer essa proposta, a pesquisa é dividida em três partes (capítulos); cada qual com sua importância para o resultado final da análise. Três questões básicas, que perfazem cada uma dessas partes, colaboram para o entendimento geral do problema que aqui busca ser analisado: 1) Como analisar intervenções humanitárias? 2) Como as intervenções humanitárias foram estabelecidas na Sociedade Internacional? 3) Qual o papel das ações coercitivas do governo Bush para o processo de institucionalização das intervenções humanitárias, sobretudo no caso iraquiano?

A primeira questão é respondida a partir do instrumental teórico da Escola Inglesa. Trata-se da primeira parte do trabalho. Neste ponto, procura-se demonstrar de que maneira a referida abordagem teórica pode ser usada para se analisar a problemática das intervenções humanitárias. Pretende-se entender a importância das regras, o papel das análises, sobretudo, de Hedley Bull (2002) no tocante à Sociedade Internacional e como os acadêmicos contemporâneos (WHEELER, 2000; BELLAMY, 2003) interpretam a referida questão dentro desse campo teórico.

No capítulo dois, visa-se verificar como as intervenções humanitárias passaram a ser utilizadas como práticas no seio da Sociedade Internacional. As práticas impetradas no decorrer da década de 1990 tornam-se objeto de análise. Diversos pontos importantes são destacados nesse momento, observando os patamares de análise da Escola Inglesa. Focar-se-á em questões que perfazem os debates relativos às intervenções humanitárias no âmbito dos cálculos políticos dos Estados: a questão da ordem, as regras tradicionais de respeito à soberania e de não-intervenção em assuntos domésticos; os interesses nacionais como fatores de decisão; assim como o componente solidarista¹ definido com proteção dos Direitos Humanos.

No último capítulo, procura-se discutir acerca da relação entre as ações coercitivas do governo Bush e a problemática da prática das intervenções humanitárias. Centra-se, como citado, no caso iraquiano. As análises buscam compreender, sobretudo, dois fatores essenciais para a questão nos casos de intervenções humanitárias da década de 1990: A existência de uma “emergência humanitária suprema” (WHEELER, 2000) que demandasse uma ação intervencionista, relativizando no caso as regras advindas da

¹ O solidarismo é uma das correntes que permeiam a Escola Inglesa, esta será detalhada no decorrer do primeiro capítulo.

ideia de soberania e da não-intervenção; assim como, um certo grau de legitimidade adquirido por meio de resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas.

Trata-se inicialmente da intervenção no Afeganistão, para, posteriormente, adentrar especificamente no caso iraquiano. Este último, por causa principalmente do caráter unilateralista da ação norte-americana, assim como do uso indiscriminado de justificativas humanitárias, gerou desafios mais significativos para o processo de institucionalização das intervenções humanitárias. Para entender melhor o papel do caso iraquiano nesse processo institucionalizador, buscou-se responder no capítulo 3 as seguintes questões:

- 1) Quais foram as motivações que levaram o governo Bush a agir por intermédio da força? Utiliza-se para tanto discursos do próprio presidente, assim como análises de acadêmicos;
- 2) O caso iraquiano pode ser considerado uma intervenções humanitárias? Aqui, as interpretações são feitas a partir de padrões definidos dentro do campo solidarista da Escola Inglesa para se interpretar quando uma intervenção pode ou não ser considerada humanitária. Utiliza-se, sobretudo, a abordagem teórica de Wheeler (2000);
- 3) Quais as possíveis implicações advindas das ações coercitivas na administração Bush para o processo de aceitação das práticas de intervenções humanitárias como regra na Sociedade Internacional? Esse último ponto é o desfecho do trabalho, no qual se busca retomar as interpretações anteriores e entender, a partir da perspectiva teórica da Sociedade Internacional – na concepção, sobretudo, de Bull (2002) – quais as principais implicações surgidas a partir dessa ação para o processo de estabelecimento das intervenções humanitárias como prática de conduta legítima dentro dessa sociedade.

Para tanto, centra-se a abordagem clássica de análise das Relações Internacionais (BULL, 1966). Utilizam-se como fontes secundárias análises de acadêmicos relacionados à Escola Inglesa (BELLAMY, 2003; WHEELER, 2000) e de modo subsidiário acadêmicos de outras vertentes (como CHOMSKY, 2009; FINNEMORE, 2003). Quanto às fontes primárias, utilizam-se, por um lado, resoluções do Conselho de Segurança da ONU que disciplinavam o uso da força, sobretudo em ações intervencionistas. Por outro, discurso do ex-presidente G. W. Bush que tratavam das

ações coercitivas de sua administração, tais quais o *State of Union* e seus pronunciamento perante às Nações Unidas.

Procura-se, ao final deste, ter uma visão detalhada acerca da influência das ações coercitivas da administração Bush, sobretudo no Iraque, para o processo de institucionalização das práticas de intervenções humanitárias, principalmente no que concerne a sua deliberação pelas Nações Unidas. Percebendo os efeitos advindos do unilateralismo e do uso indiscriminado de justificativas humanitárias na tentativa de legitimação da invasão como questões geradoras de desafios nesse processo institucionalizador.

1. A ABORDAGEM DA ESCOLA INGLESA PARA AS INTERVENÇÕES HUMANITÁRIAS

Entender as Relações Internacionais (RI) por intermédio de uma perspectiva teórica é, antes de qualquer coisa, escolher qual instrumental teórico usar. Existe uma variedade de teorias (e/ou abordagens) que podem ser utilizadas para compreender o contexto internacional. Mesmo que haja uma tendência a considerar o Realismo – e suas derivações – como teoria predominante, não há prevalência absoluta dessa teoria. Desse modo, nesta área do conhecimento, há a possibilidade enriquecedora de se utilizar abordagens diferentes.

Fred Halliday (2007) lembra que a variedade de abordagens teóricas nas RI deve ser entendida não como um fator limitador, mas ao contrário, como um fenômeno que proporciona enriquecimento para a área.

Tendo em vista essa diversificação de possibilidades, o presente estudo dissertativo, por uma questão de entendimento de melhor adequação, elegeu a abordagem proposta pela Escola Inglesa (ou Teoria da Sociedade Internacional) como linha de análise para o estudo proposto.

Essa abordagem teórica é utilizada, sobretudo, por sua capacidade de por um lado avaliar a questão do uso das regras nas relações internacionais não só como para assuntos específicos, mas pensando no aspecto macro, na ideia de que existe uma Sociedade Internacional estabelecida. Assim como pelo fato de a Escola Inglesa permitir ao analista de política internacional fazer interpretações das situações concretas sem restringir apenas a aspectos realistas ou liberais. Ao contrário, ela tem a capacidade de ampliar suas análises sem, não obstante, perder sua característica centrada nas regras internacionais.

Nesse primeiro capítulo, busca-se introduzir de que maneira a Escola Inglesa pode ser usada como instrumental teórico de análise das Relações Internacionais, e como essa abordagem pode ser melhor utilizada para compreender a problemática das intervenções humanitárias. Visa-se inicialmente dissertar sobre a questão da Sociedade Internacional de modo geral e posteriormente mostrar a importância das regras nessa abordagem, centrando-se na linha proposta por Hedley Bull (2002); ao mesmo tempo, também se procura dar um norte no sentido de como é o método de análise dentro da presente abordagem. Num segundo momento, adentrar-se precisamente na questão de

como se analisar intervenções humanitárias sob as lentes da Escola Inglesa. Nessa segunda parte, faz-se uso das concepções de autores da corrente teórica que trabalham de modo particular a temática referida.

1.1 A Escola Inglesa como Instrumental Teórico

Existe uma sociedade internacional sem a presença de um governo central no mundo? De acordo com os teóricos da Escola Inglesa, sim, existe. Por meio desse entendimento é que se desenvolvem os principais escritos dentro dessa abordagem teórica das RI.

A Escola Inglesa trabalha com a ideia de que há uma sociedade de Estados. Essa sociedade é caracterizada pela existência de interesses comuns entre os participantes. Os Estados são os atores principais, e por meio desses interesses compartilhados eles buscam manter uma ordem internacional.

O principal teórico que abarca essa ideia societária no âmbito interestatal é Hedley Bull. Segundo o autor,

existe uma "sociedade de estados" (ou "sociedade internacional") quando um grupo de estados, conscientes de certos valores e interesses comuns, formam uma sociedade, no sentido de se considerarem ligados, no seu relacionamento, por um conjunto comum de regras, e participam de instituições comuns. (BULL, 2002, p. 19)

A ideia de sociedade internacional diverge do pensamento sistêmico realista, o qual entende que os Estados são atores atomizados e que as relações entre eles são pautadas pelas questões de poder onde as únicas regras observadas são as de “prudência e conveniência”. É a tradição de Hobbes²:

A prescrição hobbesiana correspondente é a de que o estado tem liberdade para perseguir suas metas com relação aos outros estados, sem quaisquer restrições morais ou legais. As ideias de lei e moralidade só são válidas no contexto de uma sociedade, mas a vida internacional ultrapassa os limites de qualquer sociedade. Os objetivos morais ou legais seguidos no exercício da política internacional só podem ser os do estado que a pratica. Ou se sustenta que a política externa de um estado é conduzida em uma espécie de vácuo moral e legal (BULL, 2002, p. 33).

De acordo com Bull (2002), a ideia de sociedade pressupõe a existência de um sistema. Neste, as unidades (Estados) perfazem relacionamentos mútuos sem, no

² Tem este nome pois deriva das concepções da teoria política clássica advinda da obra “O Leviatã” de Thomas Hobbes.

entanto, terem a concepção de que existem certos valores e interesses compartilhados. Para que exista uma sociedade internacional essa ideia deve, portanto, estar presente. Mais precisamente, o autor revela que um sistema de estados “se forma quando dois ou mais estados têm suficiente contato entre si, com suficiente impacto recíproco nas suas decisões, de tal forma que se identifiquem, pelo menos até certo ponto, como partes de um todo” (BULL, 2002, p. 15).

Há, assim, no pensamento de Bull (2002), a compreensão de que se hoje existe uma sociedade internacional é porque antes houve um sistema, que permitiu contatos regulares entre os Estados. Esse sistema evoluiu para uma sociedade entre Estados – uma sociedade anárquica – que mesmo imperfeita, assim pode ser considerada.

Outra tradição que concorre – em certo termo – com a ideia de sociedade internacional é a chamada tradição kantiana³. De acordo com esta, existe um imperativo moral entre os Estados que é a criação de uma comunidade humana, acima deles. Esse imperativo corresponde à “finalidade ou objetivo” almejado e as regras existentes devem ser colocadas de lado em nome do bem maior (BULL, 2002).

Muito mais do que manter a ordem, essa procura do “bem maior” intenta como fim a reunião plena da comunidade humana. Desse modo, a ordem não é o principal, o fim é o homem. Trata-se de uma visão progressista, em que os Estados darão lugar a um todo unitário, e que essa é uma tendência natural, na qual o homem, e não aqueles, é que deve ser posto em primeiro plano. Para satisfazer esse objetivo, a ordem promovida por uma sociedade internacional pode ser posta de lado.

Para uma melhor adequação deste trabalho, vale salientar a relação da tradição kantiana com a política externa norte-americana. Nos Estados Unidos, essa corrente tem íntima correlação com a chamada tradição “*Wilsoniana*”, como relata Henry Kissinger (1994) na sua obra *Diplomacy*. Ocorre nesta uma significativa observância da moral na política externa. Presente tradição, como já é possível implicar, é decorrente das ideias do presidente Woodrow Wilson. Este estadista repudiava a política de poder – tida como egoísta – das nações europeias; procurava incorporar os valores morais do cidadão também na política de Estado.

³ Nomenclatura advém das ideias de Immanuel Kant acerca das relações entre Estados na sua obra “A Paz Perpétua”.

Kissinger (1994) destaca os principais pontos de entendimento dessa tradição: 1) A missão especial norte-americana supera a questão da diplomacia do dia-a-dia e obriga o país a ser uma espécie de farol da liberdade (*beacon of liberty*) para humanidade; 2) A política externa das democracias é considerada superior, tendo em vista que o povo que as compõem são “amantes da paz” (*peace-loving*); 3) A política externa deve refletir os mesmo valores morais da vida pessoal; e 4) O Estado não tem direito de reclamar uma moral separada para si próprio⁴.

Retornando às ideias de Bull (2002), a terceira tradição relevante para as análises da Escola Inglesa é a grociana⁵. Ela traz o entendimento teórico concernente à possibilidade de uma sociedade de estados. Esta tradição corresponde a um meio termo entre as duas anteriores.

Diferentemente da tradição hobbesiana, os grocianos sustentam que os estados não estão empenhados em uma simples luta, como gladiadores em uma arena, mas há limites impostos a seus conflitos por regras e instituições mantidas em comum. No entanto, contrariamente à perspectiva kantiana ou universalista, os grocianos aceitam a premissa de que os soberanos ou os estados constituem a principal realidade da política internacional: os membros imediatos da sociedade internacional são os estados, e não os indivíduos. A política internacional nem expressa um completo conflito de interesses entre os estados nem uma absoluta identidade de interesses; lembra um jogo parcialmente distributivo, mas que também é em parte produtivo; (BULL, 2002, p. 35)

Na Escola Inglesa existe uma predominância da tradição grociana. Mesmo assim, as três são analisadas pelos teóricos dessa corrente. Essas três tradições do pensamento político, chamadas por Wight (1991) de Realismo, Racionalismo e Revolucionismo – os três Rs – são, de certa forma, três condições interrelacionadas para interpretação das questões das RI. De acordo com o autor, as relações entre Estados devem ser entendidas tendo essas três concepções em mente. Um estudo que busque analisar o contexto internacional por apenas uma dessas vertentes tende a padecer de incompletude.

Nesse sentido, as relações entre os estados modernos refletem todas as três tradições de modo singular. “Em diferentes fases históricas do sistema de estados, em

⁴ Há aqui, assim, uma forte identidade com a teoria da “Paz Democrática” de Doyle (1986). Essa teoria corresponde a uma investigação empírica relacionada às Relações Internacionais, as Ciências Políticas e a Filosofia a qual sustenta a ideia de que democracias normalmente não entram em conflitos entre si. A teoria da Paz Democrática é inspirada na abordagem kantiana estabelecida na sua obra sobre a “Paz Perpetua”.

⁵ Tem essa designação pois advém das análises de Hugo Grócio sobre as relações entre os Estados, sobretudo na sua obra “O Direito da Paz e da Guerra”.

distintos teatros geográficos do seu funcionamento, e nas políticas adotadas por diferentes estados e estadistas um desses três elementos pode predominar sobre os outros” (BULL, 2002, p. 79).

Todavia, no decorrer de todo percurso histórico da modernidade a concepção grociana (racionalista) nunca desapareceu, pois em nenhum momento do desenvolvimento dos Estados modernos deixou de existir uma certa ideia de interesses comuns dos Estados, assim como normas e instituições comuns aceitas e seguidas por estes. Na maior parte do tempo, os Estados respeitam regras básicas de coexistência, soberania dos outros co-participantes, respeitam tratados e limitam o uso da força. “A idéia de "sociedade internacional" tem uma base na realidade que é, às vezes, precária, mas que nunca desapareceu inteiramente” (BULL, 2002, p. 52).

Na verdade, a ordem existente dentro da sociedade internacional moderna é precária e imperfeita. Demonstrar que a sociedade internacional moderna proporciona um certo grau de ordem não é o mesmo que demonstrar que estruturas de um tipo bem diferente não poderiam proporcionar uma ordem de forma mais eficaz (BULL, 2002, p. 52).

Assim sendo, tendo em vista essa precariedade, as relações entre Estados são governadas por regras, e apesar da não-formalidade, a interação entre eles exibe um grau de ordem que não poderia ser normalmente identificada em um sistema anárquico (LINKLATER e SUGANAMI, 2006). Tais regras, desse modo, constituem-se em elementos fundamentais para a compreensão do funcionamento da Sociedade Internacional, portanto, faz-se jus um aprofundamento na questão teórica destas no que concerne às ideias de Bull.

1.1.1 A importância das regras na concepção de Bull

Segundo Bull (2002), a ordem na vida social é mantida por um senso de interesses comuns em objetivos primários ou elementares na vida social, por regras que prescrevem a forma de conduta e que as sustentam, e por instituições que tornam referidas regras efetivas.

“Regras são princípios gerais imperativos que autorizam ou obrigam determinadas classes de pessoas ou de grupos a se comportarem de um modo prescrito” (BULL, 2002, p. 66). Dentro de uma sociedade qualquer a ordem não é mantida apenas pela existência do interesse comum em estabelecer uma ordem, ou evitar o surgimento

de uma desordem, mas por regras que deixam claro quais são as condutas compatíveis com a ordem em questão.

Evidentemente, interesses das classes dominantes permeiam a elaboração de regras dentro de uma determinada sociedade. Nesse sentido, Bull (2002) ressalta que, embora seja importante ter em mente esse fato ao estudar o papel das regras, na Sociedade Internacional – bem como em qualquer outra sociedade – ele não invalida a presente análise. Os interesses especiais dos elementos que dominam uma sociedade estão refletidos no modo como essas regras são definidas. Assim, o tipo especial das limitações impostas ao recurso à violência, que conte com o caráter obrigatório da sua implementação e a forma e o alcance dos direitos de propriedade refletirão sempre a marca desses elementos dominantes.

No entanto, a imposição de limites de algum tipo à violência, a expectativa geral de que os acordos serão cumpridos, e a existência de regras de propriedade são do interesse de todos os membros da sociedade, não só de alguns desses membros. O objetivo daqueles que, em qualquer sociedade, procuram alterar a ordem existente não é chegar a uma sociedade onde inexistam restrições ao recurso à violência, onde não se aceite a regra de que os acordos devam ser cumpridos ou não haja normas que assegurem os direitos da propriedade, mas apenas mudar os termos dessas regras, de tal forma que deixem de servir os interesses especiais dos elementos dominantes (Bull, 2002, p. 67-68).

Nesse sentido, a existência de interesses dominantes não invalida a ideia de sociedade internacional. Se determinada sociedade não é justa na concepção de alguns agentes, isso não implica dizer que ela não exista. Além disso, como relatado no trecho do autor, existirão regras que serão consideradas importantes por todos os entes da sociedade, e que estes irão valer-se das mesmas quando necessário, mesmo a contragosto dos agentes dominantes.

Outra questão essencial para a compreensão das regras é a necessidade de efetivação. Regras são construções sociais que só têm alguma função quando são efetivadas. A eficácia de uma regra não é determinada pela adoção plena de um grupo social. Na verdade, a sua violação eventual é considerada normal; pois, caso as condutas dos agentes não divergissem da regra, a sua prescrição seria desnecessária. Todavia, para que uma regra seja eficaz é necessário que exista um “certo grau de obediência” (BULL, 2002, p. 68), que deve ser levada em conta nos cálculos dos agentes aos quais elas se aplicam, mesmo para aqueles que optem violá-las.

É possível citar como exemplo a questão da não-ingerência nos assuntos internos, prevista na Carta da ONU. Observa-se que por diversas vezes⁶ essa regra foi violada; contudo, a sua violação entra sempre no cálculo dos agentes, que frequentemente, quando buscam violá-la, tentam justificar de alguma forma perante a Sociedade Internacional em face de outra regra qualquer preestabelecida.

Para exemplificar a referida questão, pode-se adiantar já uma discussão que será melhor detalhada no capítulo 3: a invasão do Iraque. Neste caso, os EUA procuraram diversas vezes justificar a sua ação com base em outras regras previstas no seio da presente Sociedade Internacional. Tentou-se, em várias ocasiões, provar a existência de armas de destruição em massa para que obtivesse um mandato legalmente estabelecido pelo Conselho de Segurança. Não obtendo a resolução desejada, ainda usou argumentos de “legítima defesa”, no intuito de mostrar que se trata de uma situação de “guerra preemptiva⁷” (GUPTA, 2008). Por fim, ainda procurou ressaltar os valores humanitários que existiam na referida ação (FALK, 2004).

A violação faz parte do “jogo”. Todavia, assim como Bull (2002), Jackson (1995) ressalta que apesar de não haver um pleno cumprimento dessas regras, é esperado que os Estados observem-nas; e acrescenta que, apesar de nem sempre punidos, os Estados violadores são normalmente condenados moralmente ao falhar no cumprimento dessas regras. As diversas sanções impostas pelo Conselho de Segurança da ONU a Estados violadores de regras internacionais é um exemplo disso. Grande parte dessa lista é formada pelos chamados *rogue states*: Síria, Irã, Coreia do Norte, Sudão, a Líbia pré-revolução e o Iraque pré-invasão⁸.

As instituições são outro componente essencial da Sociedade Internacional. Nas palavras do próprio Bull (2002, p. 88):

Por "instituição" não queremos referir-nos necessariamente a uma organização ou mecanismo administrativo, mas a um conjunto de hábitos e

⁶ Como exemplo de casos em que houve a violação dessa regra, prevista na Carta da ONU, ao longo do século XX podem ser destacadas as ações intervencionistas das superpotências – EUA e URSS – nas suas esferas de influência, tais quais as na América Central por parte dos EUA, e na Europa Oriental, por parte da URSS (KISSINGER, 1994).

⁷ Trata-se de uma guerra fundamentada em provas iminentes (GUPTA, 2008).

⁸ *Rogue State* é um conceito controverso usado por teóricos e alguns estadistas (sobretudo norte-americanos) para definir um grupo de Estados os quais parecem combinar fanatismo com militarismo. Geralmente esse Estados são definidos assim por não obedecerem regras fundamentais para a manutenção da ordem internacional, como as da não-proliferação de armas nucleares e a proteção dos direitos humanos. Mesmo bastante usado, sua definição é imprecisa e muitas vezes dúbia (ROSE, 2011).

práticas orientados para atingir objetivos comuns. Essas instituições não retiram do estado seu papel principal de implementar as funções políticas da sociedade internacional, ou de substituir no sistema internacional a inexistente autoridade central.

Os Estados cooperam uns com os outros em diferentes graus no que se pode conceber como sendo “instituições da Sociedade Internacional”. Destacam-se o equilíbrio de poder, o direito internacional, os mecanismos diplomáticos, o sistema administrativo das grandes potências e a guerra, como principais exemplos.

Bull (2002) procura atribuir algumas funções executadas por essas instituições, as quais cooperam para o estabelecimento e desenvolvimento das regras⁹:

- a) **Criação:** as regras devem ser feitas, ou seja, “formuladas e promulgadas” como normas a serem seguidas;
- b) **Comunicação:** as regras precisam ser comunicadas no sentido de que todos os interessados devam saber de sua existência;
- c) **Administração:** as regras necessitam ser administradas, quer dizer que algumas ações devem ser tomadas para que elas possam ser efetivamente cumpridas;
- d) **Interpretação:** as regras precisam ser interpretadas para que haja um bom entendimento perante os agentes;
- e) **Aplicação:** as regras devem ser aplicadas, o que implica em alguma forma de penalidade no seu não cumprimento; desde uma coerção mais drástica ao simples não-cumprimento recíproco;
- f) **Adaptação:** as regras precisam ser adaptáveis, quer dizer que elas devem ter alguma forma de flexibilidade para que sejam convencionalmente reformuladas ou mesmo substituídas por novas regras;
- g) **Proteção:** as regras necessitam ser protegidas, em qualquer sociedade a manutenção de regras efetivas dependerá de certas condições garantidas não pelas regras em si mesmas, mas sem as quais o sistema normativo seria destruído.

Assim, essas são funções executadas por instituições, as quais permitem uma maior satisfação da ordem estabelecida. Algumas delas são essenciais na discussão dos assuntos concernentes às intervenções humanitárias. Importante destacar a questão da

⁹ Vale salientar que tais funções nem são exaustivas, nem de todo obrigatórias a ser seguidas, mas normalmente precisam estar contidas na formulação de uma regra.

interpretação e da adaptabilidade neste caso. Para que as intervenções humanitárias se tornem práticas plenamente estabelecidas dentro da presente Sociedade Internacional é necessário que haja uma espécie de reformulação das regras derivadas dos princípios da não-intervenção e soberania: a regra de não utilizar a força contra a integridade territorial ou a independência política de qualquer Estado (previsto no artigo 2.4 da Carta da ONU) e a regra de respeito à soberania. Algo que vem ocorrendo em estudos teóricos por autores solidaristas¹⁰, bem como em documentos, sobretudo no que tange à Responsabilidade de Proteger. No que diz respeito a este último, trata-se de uma doutrina a qual preconiza a ideia de soberania como uma responsabilidade, onde, na medida em que os Estados desrespeitem os direitos humanos dos seus cidadãos, ficarão passíveis de ação interventiva da Sociedade de Estados. A Assembleia Geral da ONU aprovou um documento que institucionaliza essa doutrina como princípio das Nações Unidas, enfatizando que os casos a serem considerados para questão de ação coercitiva são: limpeza étnica, crimes de guerra, genocídio, e crimes contra a humanidade (ONU, 2005).

Bull (2002) destaca o problema da adaptação das regras operacionais, morais e legais em circunstâncias mutáveis, já que estas são estabelecidas pelos Estados na ausência de uma autoridade legislativa universal competente para rescindir regras anteriormente previstas e criar outras novas que as substituam ou as completem. Trata-se de uma situação que pode, por conseguinte, incorrer em distorções. De modo adicional, existe o fato de que muitas vezes não há consenso sobre se certas regras devem ser mudadas ou não, e de que maneira deve surgir essa reformulação. Nesse sentido, mais uma vez é possível fazer uma ponte com a questão das intervenções humanitárias, já que alguns Estados – principalmente as potências ocidentais – estão mais bem inclinados a aceitarem essa prática como sendo uma regra nas relações entre Estados do que outros membros da Sociedade Internacional. Geralmente, no seio do Conselho de Segurança, esse dissenso se dá de um lado entre EUA, França e Inglaterra; e de outro entre Rússia e China – o caso da Síria é um exemplo¹¹.

¹⁰ O solidarismo é uma das correntes que inseridas na Escola Inglesa. Ela será melhor detalhada no ponto 1.2.2 deste capítulo.

¹¹ No ano de 2011 surgiu uma crise de grandes proporções na Síria. Trata-se de mais um caso de revolta de uma parte dissidente do povo de um país árabe contra um governo centralizador. Apesar do agravamento da situação, até o início de 2013 as ações tomadas pelo Conselho de Segurança da ONU não surtiram efeitos eficazes. Uma intervenção armada designada por este órgão não conseguiu êxito na votação da de uma resolução nesse sentido no final de 2011, sobretudo por causa do receio das potências

As regras dentro da Sociedade de Estados podem ter *status* de direito, norma moral, costume ou prática estabelecida; podem ainda ser apenas regras operacionais, o que Bull (2002, p. 81) chama de “regras do jogo”. O autor lembra que não é incomum que uma determinada regra surja em meio a uma situação de caráter operacional, tornando-se posteriormente uma convenção normativa. Nesse sentido, pode-se destacar a questão das operações de paz, que surgiram como prática, mas sem uma determinação normativa clara; ficaram posteriormente compreendidas por fazer parte de um fictício capítulo “seis e meio” dentro da Carta da ONU (entre os meios pacíficos (cap. VI) e os coercitivos (cap. VII) de solução de conflitos) (RODRIGUES, 2000).

Para o presente estudo, dentro das regras de coexistência, é necessário destacar a regra de que cada Estado é responsável pela jurisdição no seu próprio território e sobre sua população. No centro desse complexo normativo está a compreensão de que todos os Estados aceitam o dever de respeitar de modo recíproco a soberania ou “jurisdição suprema” de todos os demais sob o domínio dos seus respectivos territórios e cidadãos. É corolário dessa regra a ideia de que “não se deve intervir pela força ou de modo ditatorial nos assuntos internos dos outros Estados” (BULL, 2002, p. 84).

Dentro da Sociedade de Estados, os principais responsáveis por tornar as regras efetivas são os próprios Estados, pois não existe um governo central e nem um nível de solidariedade entre eles que permita a execução dessas atividades por grupos politicamente competentes. Por meio de linguagem oficial eles divulgam as regras. Isso ocorre quando afirmam respeitar o princípio da soberania ou da autodeterminação. Mas também comunicam por intermédio de ações efetivas, demonstrando assim se aceitam ou não determinada regra. Por ser a comunicação destas feita pelos próprios Estados, a sua divulgação frequentemente incorre de distorção em favor de interesses de outros Estados (BULL, 2002).

As intervenções humanitárias são, assim, frequentemente consideradas nos discursos de estadistas quando ocorrem graves crises humanitárias. Como dito, alguns Estados tendem a ser mais propensos a aceitá-las do que outros. A questão da soberania como princípio estabelecido, juntamente com a não-intervenção, é a principal norma

não ocidentais que detêm direito a veto – China e Rússia, as quais mantêm laços de amizade com o atual governante.

arguida em oposição pelos Estados. Logicamente que em seios menos burocráticos a discussão acerca dos interesses nacionais torna-se tão evidente quanto.

Para finalizar a problemática das regras, é importante abrir aqui “parênteses” para discutir sucintamente sobre o papel dos regimes no âmbito da Escola Inglesa. Esta abordagem teórica considera sim a importância daqueles. As normas e regras internacionais possuem um aspecto de interligação que fortalecem essa compreensão de existência de regimes. A prática de intervenções humanitárias é uma norma em desenvolvimento que necessariamente faz parte de um conjunto de outras normas internacionais de proteção dos direitos humanos.

Na verdade, de acordo com Buzan (1993), a Teoria do Regime Internacional (*Regime Theory*) e a da Sociedade Internacional (Escola Inglesa) são duas partes da mesma tradição, mas devido a peculiaridades acadêmicas elas foram separadas uma da outra. De acordo com o autor, a Teoria do Regime fez progressos consideráveis e pode agora se beneficiar por ser reconectada a mais antiga tradição da Sociedade Internacional já que ambas podem ser colocadas num contexto mais amplo (sistêmico e histórico) e interrelacionadas por uma estrutura político-legal no sistema internacional. Segundo Buzan (1993), a literatura acerca da Sociedade Internacional conecta o estudo dos regimes tanto com suas raízes intelectuais como sua história pretérita do fenômeno.

Buzan (1993, p. 350) lembra que a Sociedade Internacional é mais do que um regime. Ela pode ser vista como o regime dos regimes, acrescida de elementos holísticos ao excessivamente atomizado mundo dos regimes. É também a fundamentação legal e política na qual toda a ideia de regime reside. O autor destaca o papel da ideia de comunidade trazida pela sociedade internacional que vai além da compreensão de regime – e mesmo das normas:

There has to be some sense of community before even a norm of reciprocity can emerge, and it is to this that the international society tradition draws attention. As Hurrell argues, purely rationalist (and positivist) conceptions of regime leave out the element of community that is expressed in the international law that fundamentally constitutes the system of sovereign states. International law defines what states are, and they cannot therefore be independent of it. This backdrop of international law, and the community of mutual recognition of sovereignty on which it rests, is not merely a regime but something much more basic: the political foundation that is necessary before regimes can come into play. (BUZAN, 1993, 350)

É importante, assim, perceber que há uma íntima relação entre a ideia de regime e de sociedade internacional. Mas esta, como dito por Buzan (1993), vai além daquela.

A Sociedade Internacional traz a noção de comunidade (nos termos da Escola Inglesa, sobretudo, comunidade entre Estados), o que engloba diversos regimes em um contexto maior – e antecedente a estes – o qual estabelece uma correlação das normas internacionais baseada em valores comuns, destacadamente o da manutenção da ordem internacional.

Após discutir as questões das regras na perspectiva de Bull (2002), é necessário, antes de entrar propriamente nas análises da Escola Inglesa acerca das intervenções humanitárias, tratar de modo sucinto acerca do método utilizado por esta abordagem, o que será feito no próximo subponto.

1.1.2 O método de análise da Escola Inglesa

A metodologia é um dos principais assuntos discutidos em âmbito teórico nas RI. No início os debates centraram-se nas questões ontológicas e epistemológicas envolvendo realismo/idealismo (liberalismo). Todavia, com a revolução behaviorista e o processo de cientificação dos estudos nas Ciências Sociais, esse embate passou também a incluir a questão metodológica. Os realistas e liberais passaram por um processo de reformulação, tornando-se “neos”. Primeiramente utilizando o empiricismo, depois com os métodos quantitativos, essas correntes passaram a reordenar as análises de RI (JACKSON e SORENSEN, 2002).

De modo paralelo, a Escola Inglesa manteve-se firme. Mesmo com esse processo de tornar “científico” os estudos das RI, presente corrente permaneceu focada no seu modo de análise voltado ao método “clássico¹²”. Essa diferenciação foi responsável por iniciar os debates metodológicos dentro do campo, discussões das quais não foi possível extrair um lado “vencedor” (LINKLATER e SUGANAMI, 2006).

Conquanto que o método considerado científico de compreensão das RI trata de empirismo, teste, verificação/prova, quantificação, descrição, prescrição, etc; a “abordagem clássica” procura focar-se na questão da imprevisibilidade humana, da importância da intuição e da interpretação/julgamento, como modo de análise; utilizando a filosofia política, a história e o direito para a compreensão das questões

¹² O termo “clássico” aqui empregado, como lembra Bull (1966), é apenas porque se trata de uma abordagem que há muito vem sendo utilizada.

internacionais. A esse respeito, são bastante elucidativas as avaliações de Hedley Bull (1966) extraídas de um artigo intitulado *International Theory: The Case for a Classical Approach*:

(...) it [the classical approach] provides a method that is something much wider than this: the approach to theorizing that derives from philosophy, history and Law, and that is characterized above all by explicit reliance upon exercise of judgment and by assumptions that if we confine ourselves to strict standards of verification and proof there is very little of significance that can be said about international relations, that general propositions about this subject must therefore derive from scientifically imperfect process of perception or intuition, and that these general propositions cannot be accorded anything more than the tentative and inconclusive status appropriate to their doubtful origin (BULL, 1966, p. 361).

Posteriormente, acompanhando as Ciências Sociais – mesmo com uma velocidade mais lenta – as RI passaram também por um novo processo de debates com o surgimento das abordagens da linha pós-positivistas: teoria crítica, construtivismo, pós-modernismo, etc. O foco principal dessas teorias está na desconstrução das questões ontológicas, epistemológicas e metodológicas presentes no considerado *mainstream* (JACKSON e SORENSEN, 2002).

Nessa seara, a Escola Inglesa não perdeu sua importância, e de certo modo sofreu uma reafirmação. Na verdade, várias questões tratadas pelos pós-positivistas já eram de certo modo discutidas pela Escola Inglesa, tais quais: o papel construtivo e modificativo dos seres humanos como fator de imprevisibilidade, e aceitação que valores subjetivos do sujeito que interpreta influenciam (e podem influenciar desde que seja sincero a respeito) suas análises (LINKLATER e SUGANAMI, 2006).

Assim, o método da Escola Inglesa pauta-se por uma abordagem humanística de análise, voltada para a interpretação, fazendo uso de perspectivas históricas, jurisprudenciais e filosóficas. Ele discorda do argumento behaviorista de que pode se prever questões internacionais e que existe uma realidade estruturada externa; portanto, é contrária a uma rigidez metodológica na sua análise.

Essa será a linha de análise a ser seguida no presente trabalho dissertativo. Faz-se jus ressaltar que se trata de uma escolha subjetiva, e que não desmerece outras formas de compreensão das questões internacionais, apenas têm-se em mente que para a complexidade e subjetividade do tema em questão, a abordagem da Escola Inglesa satisfaz o exame do problema a ser estudado.

1.2 As Intervenções Humanitárias na Perspectiva da Escola Inglesa

Como visto, a Escola Inglesa ocupa-se frequentemente da análise da questão das regras internacionais estabelecidas na Sociedade de Estados, assim como do significado de novas práticas surgidas no seio dessa sociedade para com as regras já existentes. Além disso, ela não descarta a questão dos chamados interesses nacionais definidos pelos realistas, nem tão pouco os aspectos cosmopolitas presentes nas vertentes de tradição kantiana. Ao contrário, agrega-os para o enriquecimento nas suas análises.

As normas mais frequentemente discutidas no que concerne às intervenções humanitárias são as decorrentes dos princípios da soberania e da não-intervenção, de um lado, e de proteção dos direitos humanos, de outro. Quando se passou a cogitar uma ação intervencionista no intuito de amainar o sofrimento humano em situações emergências no novo contexto surgido no pós-Guerra Fria, a proteção das duas primeiras centrou (e ainda centra) o discurso dos países contrários ou receosos a essas práticas – somadas aos interesses nacionais que variam de situação à situação. Já a proteção dos direitos humanos é, evidentemente, a norma que pauta os entusiastas das práticas das referidas intervenções.

As intervenções humanitárias vêm sendo trabalhadas de forma ostensiva dentro da Escola Inglesa, tendo em vista que colocam em evidência vários aspectos relativos às referidas regras da Sociedade Internacional, discutidos dentro da sua abordagem. Deve-se ter em mente que pela própria liberdade que existe nesse método de análise, nem sempre há um consenso entre os teóricos. O importante é observar que há um ponto de partida que permite as análises subjetivas do pesquisador de acordo com os principais preceitos da corrente, os que cercam a existência de uma sociedade internacional.

Nesse segundo ponto do capítulo teórico, visa-se discutir, portanto, como acadêmicos que estão ligados a essa vertente de análise das RI (tais quais Wheeler (2000) e Bellamy (2003)) buscam, nas suas mais variadas formas, interpretar as questões ligadas às intervenções humanitárias. O importante nessa segunda parte do capítulo é dar um aporte teórico mais direcionado para as análises decorrentes no estudo proposto.

1.2.1 A intervenção e a proteção dos direitos humanos na Sociedade Internacional

O ano de 1945 foi marcado não apenas pelo fim de uma guerra de proporções devastadoras, mas também por uma nova espécie de coletividade de Estados regida por um explícito grupo de regras. Essa coletividade são as Nações Unidas, e suas regras foram estabelecidas na sua Carta – elaborada no mesmo ano (JACKSON, 1995). O artigo 2º é de particular interesse, posto que ele centraliza essas regras, especificando os principais requisitos de conduta coerente na organização: a) igualdade soberana entre todos os estados-membros, b) proibição do uso da força para a resolução de conflitos entre os participantes, e c) não intervenção na jurisdição interna dos Estados (ONU, 1945).

Diretamente relacionada com a letra “c”, mas intrinsecamente contida nas outras duas, está a questão da prática intervencionista. Jackson (1995, p. 10) conceitua que “*intervention involves the physical crossing with a clear purpose*”. O capítulo VII da Carta determina a única ocasião na qual uma intervenção pode ser estabelecida. Trata-se de quando o Conselho de Segurança diz que uma situação é de “ameaça à paz e à segurança internacional”.

Como discutido no ponto que tratou sobre regras (1.1.1), nem sempre essas prescrições estabelecidas no âmbito da sociedade de Estados serão seguidas. A precariedade no cumprimento dessas normas é uma característica da “Sociedade Anárquica”. Todavia, como dito, essas regras serão frequentemente consideradas nos cálculos dos agentes.

Assim, a existência de casos em que ocorram intervenções que violem as regras e normas internacionais é sempre possível. Geralmente são as intervenções praticadas por grandes potências¹³. A questão do poder é bastante relevante em situações nas quais tais violações existem. Nesse sentido, Bull (2002) ressalta que as intervenções são um ponto de choque entre os imperativos de direito internacional e equilíbrio de poder. O autor lembra que, por vezes, observando-se questões acerca do equilíbrio de poder, uma intervenção nos assuntos internos pode advir da necessidade de uma grande potência

¹³ Evidentemente que potências médias também praticaram e praticam ações intervencionistas. Durante a Guerra Fria, de forma ilustrativa, temos as ações da África do Sul na África Austral, da Índia no Paquistão Oriental, do Vietnã no Camboja, de Israel em países árabes, etc (HOBSBAWM, 2008).

estabelecer influência ou resistir à tentativa de ampliação de esfera de influência de outra grande potência.

Ao longo da Guerra Fria, os Estados Unidos interviram na Coreia do Norte, no Vietnã, tentaram intervir em Cuba e participaram de ações desse tipo de forma direta ou indireta em outros Estados na América Latina; tudo isso visando principalmente manutenção das esferas de influência. Da mesma maneira, a União Soviética procedeu nas ações impetradas na Hungria, Tchecoslováquia e Afeganistão (HOBSBAWM, 2008)

Contudo, a Nova Ordem¹⁴ promovida com o fim do conflito bipolar teve bastante influência sobre essa modalidade de ação. A prática de intervenção por questões puramente de distribuição de poder passaram a ser cada vez menos legítimas no seio da Sociedade Internacional. A busca por legitimidade com base em outras regras, portanto, passou a ser um fator fundamental considerado para o estabelecimento dessa prática. O citado capítulo VII da Carta da ONU tornou-se o maior orientador para essa legitimação normativa.

Para por em prática as intervenções estabelecidas na década de 1990, os Estados Unidos passaram a recorrer à ONU, visando obter autorização dentro do Conselho de Segurança com base no cap. VII; além disso, procuraram quase sempre engajar-se multilateralmente¹⁵ – isso quando tinham interesse de intervir (RODRIGUES, 2000). Nesse sentido, torna-se interessante destacar o conceito de Jackson (1995, p. 12) sobre intervenção internacional, e sua diferenciação da intervenção unilateral:

International Intervention may be understood as the crossing of borders and infringements on sovereignty carried out by, or in the name of, the international community. An important difference between international and unilateral intervention involves the element of legitimacy, that is, whether and how the right to intervene has been justified, politically or legally. International intervention tends to be easier to legitimize since more credibly can be carried out on behalf of the shared values of a collectivity, rather than on behalf of the special interests of a particular state. Nevertheless, the contemporary process of legitimizing international intervention has become more complex and difficult as international society has expanded to include

¹⁴ Essa Nova Ordem Mundial assim tratada na literatura das Relações Internacionais surgiu com o fim da Guerra Fria. O mundo não mais está dividido entre o conflito Leste-Oeste, ocorre então um novo momento, onde há uma ascensão dos Estados Unidos como superpotência militar, mas que, todavia, necessita de auxílio de potências menores. Há a ascensão de potências regionais, e o aspecto ideológico não mais está no centro das questões internacionais (JACKSON, 1995).

¹⁵ Como demonstram os casos que serão trabalhados no capítulo seguinte das ações na Somália, no Haiti, na Bósnia e em Kosovo.

an increasing number of states (...). Today, intervention usually requires a more universal stamp of approval to be perceived as legitimate.

A proteção dos direitos humanos passou a entrar no cálculo e nas justificativas dos estadistas para a questão das intervenções pós-Guerra Fria. Isso trouxe à baila uma nova problemática envolvendo a regra (ou exceção) de intervenção no âmbito da Sociedade Internacional.

O equilíbrio de poder é um dos institutos basilares da ordem internacional, quando uma grande potência viola a regra de não-intervenção por uma questão de equilíbrio de poder, é algo reprovável na sociedade, mas, em certa medida, aceito – já que muitas vezes nada se pode fazer. Contudo, ao se colocar a questão da proteção dos direitos humanos como um componente que viole os princípios seculares vestfalianos da soberania e não-intervenção, o grau de complexidade aumenta. Referidas questões normativas, na concepção de Bull (2002), são basilares na Sociedade Internacional; ao passo que a proteção dos direitos humanos, apesar de ser uma norma importante, aparentemente teria um valor menor tendo em vista a importância da manutenção da ordem internacional – que é reforçada pelas duas primeiras, e que pode ser fragilizada por uma intervenção, mesmo em nome da proteção de caráter humanitário.

Em Sociedade Anárquica, Bull (2002) comenta sobre essa questão quando trata do problema entre ordem e justiça. Ele trabalha com três tipos de justiça: a referente à comunidade humana, que diz respeito a todos como unidade (é o caso da questão ambiental); da internacional, que diz respeito à resolução de contendas de forma justa entre os Estados; e a humana, relacionada ao indivíduo, que é a que importa para essa análise. A justiça humana evidencia a proteção de bens jurídicos individuais dos seres humanos, como a propriedade, a liberdade e a vida. Uma intervenção de cunho humanitário seria então para resguardar esses e outros direitos.

Nesse sentido, Bull (2002) deu o exemplo da situação, contemporânea à sua obra, na África do Sul; ao dizer que se houvesse consenso na Sociedade Internacional para intervir no país para refrear as violações dos direitos humanos cometidas pelo regime de *apartheid*, então tal situação seria plenamente desejável para a ordem internacional, pois reforçaria o consenso entre as partes. Entretanto, uma intervenção a qual não obtivesse tal consenso não seria uma boa prática para essa ordem, já que causaria instabilidade a ela, pois afetaria regras tradicionalmente estabelecidas. Bull

(2002) tem uma visão pluralista¹⁶ posto que ele privilegia a ordem à justiça. Reforçando esse posicionamento, o autor destaca que

as regras que sustentam a jurisdição soberana de cada estado, contra a intervenção forçada de outros estados nos seus assuntos internos, são uma tentativa de garantir o respeito mútuo dos estados por sua soberania em uma situação em que não podem naturalmente alcançar um consenso para distinguir as intervenções justas das injustas (BULL, 2002, p. 181).

As intervenções humanitárias foram postas em prática no advento do pós-Guerra Fria. Quase sempre elas foram estabelecidas por uma resolução do Conselho de Segurança da ONU (CSNU). Quando não receberam tal mandato, ficaram curiosamente rotuladas de “ilegais, porém legítimas”¹⁷. Esse fato é paradigmático para a questão das regras e a função das instituições. Aqui aparece tanto o componente da interpretação de uma regra, como a sua adaptabilidade, discutida por Bull (2002). A nova interpretação surgiu do entendimento de que graves violações dos direitos humanos, mesmo feitas apenas no próprio Estado, podem ser consideradas de ameaça à paz e à segurança internacional (PINTO, 1996). O conceito de soberania também passou a ser questionado, neste sentido, buscando-se uma adaptabilidade desse princípio, ao falar que a soberania não é só um direito que o Estado tem sobre um civil, mas também uma obrigação de protegê-lo. É o caso da já comentada Responsabilidade de Proteger (RtoP¹⁸).

Mesmo consolidando-se como uma prática reiterada, as intervenções humanitárias estão longe de adquirir consenso na Sociedade Internacional. Elas vêm passando por processos de avanços e retrocessos. E mesmo no seio da Escola Inglesa, existem divergências quanto a sua interpretação para as questões relativas à ordem internacional, variando das avaliações mais favoráveis às mais objetas, bem como por paradigmas analíticos mais conciliatórios.

O próximo subtópico visa detalhar como essas práticas são interpretadas dentro da corrente teórica da Escola Inglesa para o melhor entendimento da linha a ser seguida na presente dissertação.

¹⁶ Pluralismo e Solidarismo na Escola Inglesa são trabalhados no subponto 1.2.2 que fala vertentes de análise da Escola Inglesa para as intervenções humanitárias.

¹⁷ Foi o caso de Kosovo, detalhado no capítulo 2.

¹⁸ *Responsibility to Protect*.

1.2.2 Aspectos teóricos acerca das Intervenções Humanitárias

Antes de adentrar nas vertentes de análise da Escola Inglesa para o tema em questão, é necessário compreender o que seriam essas intervenções humanitárias. Martha Finnemore (2003) entende por intervenções humanitárias o deslocamento de força militar visando proteger estrangeiros de violências decorrentes da ação do homem. Já Holzgrefe (2003, p. 18) define essas práticas como sendo:

The threat or use of force across state borders by a state (or group of states) aimed at preventing or ending widespread and grave violations of fundamental human rights of individuals other than its own citizens without the permission of the state within whose territory forces is applied.

Assim, de um modo resumido, poder-se-ia dizer que intervenções humanitárias são ações coercitivas promovidas por um Estado ou grupo de Estados que tem como sua justificativa sanar uma grave crise humanitária que esteja ocorrendo em outro Estado. De acordo com Wheeler (2000, p.27), essa modalidade de intervenção “*arises in cases where a government has turned the machinery of the state against its own people, or where the state has collapsed into lawlessness*”. Normalmente, as intervenções humanitárias são deliberadas sob a autorização do CSNU com base no capítulo VII da Carta das Nações Unidas. Este é o único artifício jurídico evidente, em âmbito internacional, que proporciona legalidade a essas ações. Mas, dependendo do caso, podem haver situações em que mesmo sem uma resolução deliberada do CSNU, ocorra um senso de legitimidade. Trata-se de situações as quais aspectos morais sobrepõem-se às questões legais. Foi o caso da intervenção em Kosovo¹⁹, que mesmo sem essa clara autorização onusiana, a ação passou a ter legitimidade adquirindo o já citado rótulo de “ilegais, porém legítimas”.

Existe um denso debate teórico acerca das intervenções humanitárias. Na corrente realista, encontram-se as críticas mais comuns acerca dessa modalidade intervencionista. Os realistas argumentam que os Estados só agem visando seus interesses nacionais. Justificativas humanitárias seriam usadas como pretextos tendo em vista o *self-interest*. Por isso, uma intervenção desse cunho só ocorreria se outros interesses que não humanitários motivassem determinada potência capaz de agir; sendo,

¹⁹ Este caso será tratado de forma particular no próximo capítulo.

portanto, além de seletivas, fundadas em interesses nacionais: estratégicos, políticos, etc; relacionados à ideia de *raison d'état* ou de obtenção de poder (WELSH, 2006).

Existe também na corrente realista o pensamento utilitarista, que tem um aspecto mais normativo. De acordo com ela, o Estado deve buscar seus próprios interesses, se cada Estado fizer o mesmo é provável que se produza um efeito positivo para todos. Desse modo, o Estado deve focar nos interesses dos seus próprios nacionais (WELSH, 2006). Exemplificando esse pensamento, determinado Estado não deve enviar seus nacionais para defender interesses de outros cidadãos que não os dos seus.

Como visto, a Escola Inglesa aceita algumas das proposições realistas – presente como uma das três tradições de Wight (1991). Não obstante, ela agrega outros parâmetros de análise, focando principalmente no papel da Sociedade Internacional.

Bellamy (2003) ressalta que existem pelo menos três dilemas principais no que concerne aos aspectos teóricos das intervenções humanitárias: a) Em que medida existe algum consenso no que seriam graves emergências humanitárias? b) Existe algum direito de intervenção nos referidos casos? c) Como os Estados e os militares devem portar-se nesses casos? O autor salienta que há dois campos que buscam responder essas questões: os pluralistas e os solidaristas.

A corrente solidarista entende o ser humano como fim principal das relações internacionais; deriva diretamente da tradição kantiana. Diverge da visão pluralista da Escola, predominantemente estadocêntrica. Os pluralistas centram-se nos direitos dos Estados para satisfazer a necessidade de ordem internacional, como a soberania e a não-intervenção. Os solidaristas, por sua vez, são ligados a um conceito de unidade dos seres humanos como uma comunidade cosmopolita, tendo a satisfação desses como fim na Sociedade Internacional. São, assim, intimamente ligados à ideia de proteção dos direitos humanos (BELLAMY, 2003)

De acordo com a vertente pluralista, as intervenções humanitárias enfraquecem a ordem internacional estabelecida entre Estados, pois violam normas solidificadas perante a sociedade de Estados, as citadas não-intervenção e soberania – as quais são as mais consistentes que os Estados fracos têm para defenderem-se frente aos fortes. Na concepção pluralista, não há um consenso no que sejam “emergências humanitárias supremas”. Mesmo considerando importante a proteção dos direitos humanos, crê-se

que a sociedade de Estados não deve correr esse risco de instabilidade. Além disso, aproximando-se da concepção realista, julga-se que os Estados irão intervir por interesses nacionais muito mais do que humanitárias, e agirão de forma seletiva (BELLAMY, 2003).

Já na concepção solidarista, existe a crença de que há um consenso do que seriam emergências humanitárias supremas, a partir desse consenso a sociedade de Estados já desenvolveu o que seria uma espécie de direito de intervir, as situações prévias já são um claro indício. No tocante à soberania, Estados não tem só um direito, mas também uma responsabilidade perante seus cidadãos (BELLAMY, 2003).

Wheeler é um dos acadêmicos que se encaixam no campo solidarista. O autor traça critérios que devem ser observados para que ocorra uma intervenção de cunho humanitário. São quatro os requisitos básicos, os quais são derivados da ideia de Guerra Justa²⁰: deve-se existir uma “emergência humanitária suprema”; o uso da força deve ser em última instância; deve-se obedecer a uma proporcionalidade na ação; por fim, o uso da força deve implicar o que ele chama de “resultados humanitários positivos” (WHEELER, 2000, p. 34) – no ponto seguinte tratar-se-á mais detalhadamente desses critérios.

Citado autor argumenta que a existência de interesses outros, que não humanitários, não necessariamente descaracteriza a intervenção como sendo humanitária. Mas ressalta que “(...) *if can be shown that motives behind the intervention (...) are inconsistent with a positive humanitarian outcome, then it is disqualified as humanitarian*” (WHEELER, 2000, p. 38).

Bellamy (2003), em um artigo no qual ele se refere à importância das três tradições de Wight (1991) para compreender a questão das intervenções humanitárias,

²⁰ Como precursores da Doutrina da Guerra Justa, é possível destacar Francisco de Vitória e Francisco Suarez, Immanuel Kant, etc. Mas um enfoque especial deve ser dado a Hugo Grócio. Seu pensamento sobre a referida teoria é tratado em seu livro intitulado “O Direito da Guerra e da Paz” de 1625. Nessa obra o referido autor traz sua argumentação acerca das causas justificadoras de possíveis intervenções interestatais. Assim, ele expressa que a defesa de “outros” prevê a existência de uma causa justa e legitimamente conhecida por todos. Essa defesa deve existir sempre que haja prévia estipulação em um tratado. Todavia, para Grócio, o uso da força por meio de uma Guerra Justa abarca não só a defesa de povos amigos com os quais haja um determinado vínculo formal, mas também outros povos que não estejam abrigados por um acordo internacional, mas que pela linha da amizade se tem a obrigação de proteger. Atualmente esse argumento sobre Guerra Justa é citado nas elaborações de doutrinas que tratam das Intervenções Humanitárias – um exemplo claro disso é Nicholas Wheeler (2000) em sua obra *Saving Strangers*.

busca superar essa dicotomia existente entre pluralistas e solidaristas. Segundo o autor, há de se perceber que nenhuma dessas isoladas são satisfatórias para as análises dessas práticas. De acordo com Bellamy (2003), algumas vezes as explicações acerca de casos de intervenção (assim como não-intervenção) giram em torno de uma linha, em outras situações, enquadram-se mais na vertente diversa. Existe uma inconsistência no comportamento dos Estados. Em um momento um Estado é partidário de uma ação efetiva, já em outro ele age de forma contrária²¹. No que concerne à abordagem teórica neste caso, Bellamy (2003) destaca que:

There is the inconsistency of the rhetoric and surveillance of human rights and continuing practices of human wrongs. There is also the hypocrisy of suspending sovereignty in some cases and not in others. What is suggested here is that these inconsistencies are irresolvable. They are products of an ongoing conversation between the three traditions that is built into pragmatic debates about the likely outcome of particular courses of action. There is a pragmatic solidarism in international society in which there is agreement about norms of behaviour but no likelihood of agreement about how those norms apply to particular cases.

Nesse sentido, Bellamy (2003) ressalta que se centralizar em questões tais quais quando os Estados deveriam intervir e como se deveria intervir não deve ser o enfoque da abordagem. O paradoxo constante entre a ação e a inação em crises humanitárias nos discursos dos estadistas, no que concerne à política externa dos seus países, deve ser analisado tendo em mente que as decisões de intervir e não-intervir são tomadas de forma pragmática pelo *decision maker*. Limitar-se na norma de não-intervenção, numa norma que obriga a intervenção, ou mesmo em aspectos de interesse nacional não é a maneira mais adequada. Entender estas situações passa por uma análise específica de cada caso, percebendo o peso de cada uma das três tradições teóricas:

Decision makers in states are confronted simultaneously with calls to do something, do nothing, and abide by international law. It is hardly surprising that there is inconsistency and selectivity. What this suggests is that the search for criteria to determine when a state *should* intervene, and how it should go about doing so, is futile. Decisions about whether to intervene or not are a product of the ongoing competition between the three traditions and are therefore deeply political and pragmatic. The task therefore is to understand how the traditions interrelate, the shifting legitimacy and weight of each tradition, and how they feed into the process of acting in international society (BELLAMY, 2003, p. 17)

²¹ É o caso dos Estados Unidos. Na crise na Bósnia houve um grande receio em intervir, já em outra região da ex-Iugoslávia houve uma forte retórica em favor da intervenção. Tais casos são discutidos no capítulo seguinte,

Assim, seguindo a linha proposta por Bellamy (2003) – a partir das suas reflexões acerca das três tradições de Wight (1991) – a presente pesquisa busca interpretar a questão das intervenções e sua relação com a defesa dos direitos humanos de um modo abrangente. Não apenas se vinculando a um ou outro campo de análise dentro da Escola Inglesa. Os casos concretos são fundamentais para as interpretações. O caso vai mostrar como as intervenções humanitárias estão sendo vistas como regras, como elas concorrem com outras regras (sobretudo as de respeito à soberania dos Estados e a não intervir contra a integridade territorial de qualquer Estado), e até que ponto essas regras são mais ou menos afetadas pelos interesses nacionais – e utilizadas como retórica por esse interesses.

O patamar de Wight, reajustado para o caso das intervenções humanitárias com Bellamy (2003), serve para ampliar o escopo de análise das práticas em situações específicas. Já a questão das regras em Bull (2002) permite perceber o papel dessas práticas dentro da Sociedade Internacional de modo geral. Assim, a primeira abordagem é necessária para compreender as questões envolvendo os casos particulares; e a segunda, o fator estrutural.

Para finalizar o presente capítulo, busca-se avaliar os critérios de Wheeler (2000) para a compreensão das intervenções humanitárias. Como dito, não há neste estudo uma opção pela corrente solidarista, mas apenas consideram-se esses critérios pontos de partidas relevantes para interpretar situações assumidas como sendo intervenções humanitárias e para fazer parâmetros comparativos com as ações na administração Bush – sobretudo o caso concreto do Iraque –, tratadas mais detalhadamente no último capítulo.

1.2.3 Critérios para uma Intervenção Humanitária

Nesse ponto, colocam-se alguns critérios para se analisar uma intervenção como sendo humanitária. Apesar de não se utilizar, como dito, o campo solidarista com parâmetro principal, tomando uma análise de forma mais ampliada, os critérios colocados por Wheeler (2000) servem como aporte para as análises que serão feitas; sobretudo para o último capítulo, onde se investiga o uso de argumentos humanitários

nas ações coercitivas da administração Bush e sua influência para a questão das intervenções humanitárias.

Como já ressaltado no ponto anterior, na concepção de Wheeler (2000) para que uma intervenção seja considerada humanitária, deve-se primeiramente observar quatro critérios básicos, que são derivados da ideia de Guerra Justa:

- primeiramente deve-se existir uma “emergência humanitária suprema”;
- um segundo requisito é que o uso da força seja em última instância;
- depois, deve-se obedecer a uma proporcionalidade na ação;
- por fim, o uso da força deve implicar o que ele chama de “resultados humanitários positivos”.

Tratando de cada ponto, o autor ressalta primeiramente que “*supreme humanitarian emergency exists when the only hope of saving lives depends on outsiders coming to the rescue*” (WHEELER, 2000 p. 34). Ele lembra que o genocídio é apenas uma das categorias mais extremadas dessas emergências, e inclui também massivos assassinatos que não genocídios, tais como expulsões massivas de co-cidadãos, bem como colapsos do Estado, a exemplo do Estado somali, que em 1992 foi responsável por massa de famintos e desordens em geral. O autor lembra ainda que os governos não devem esperar por dezenas de milhares de mortes para agirem efetivamente.

Recentemente, a RtoP procurou especificar quais seriam as emergências humanitárias que suscitariam intervenções desse tipo. Aprovado pela Assembleia Geral da ONU na Cimeira Mundial em 2005, o documento definiu genocídio, limpeza étnica, crimes contra a humanidade e crimes de guerra como sendo as possibilidades em que surgiria a *responsabilidade de agir* da Sociedade Internacional (ONU, 2005).

Quanto ao uso da força em última instância, Wheeler (2000) destaca que devem ser esgotados todos os meios pacíficos²² até que uma ação seja tomada de fato. Porém, ele ressalta que nos casos de emergências humanitárias a duração do tempo para o esgotamento dos meios pacíficos é bastante delicada, já que nesse período podem estar ocorrendo os mais variados abusos dos direitos humanos. Por isso, o autor sustenta que tal critério, de pensamento da exaustão das negociações pacíficas, não deve ser adotado de forma rígida.

²² Pode-se destacar aqui as soluções de controvérsias no âmbito do Direito Internacional: a) soluções pacíficas, que podem ser por meios diplomáticos ou jurídicos (arbitragem, por exemplo) ou b) soluções coercitivas, tais quais o bloqueio pacífico e o embargo (ACCIOLY, SILVA e CASELLA, 2009)

Os critérios da proporcionalidade e dos resultados humanitários positivos estão intimamente ligados, devendo-se ter em mente que, através da intervenção serão evitadas mais perdas de vidas do que o não engajamento (WHEELER, 2000). Esta questão é bastante delicada, já que é difícil mensurar quando uma intervenção causará mais danos do que trará benefícios.

Buscar-se-á, a partir de agora, com um senso de como análises podem ser feitas usando a Escola Inglesa como parâmetro, primeiramente entender a questão da construção evolutiva das intervenções humanitárias como práticas aceitas no âmbito da Sociedade Internacional no pós-Guerra Fria e suas problemáticas. Para depois adentrar especificamente nas intervenções perpetradas pela administração Bush, com enfoque especial no caso iraquiano, procurando identificar sua relação para com as intervenções humanitárias, percebendo quais os efeitos das intervenções de Bush no tocante ao ajustamento daquelas práticas perante a sociedade de Estados.

2. INTERVENÇÕES HUMANITÁRIAS NA SOCIEDADE INTERNACIONAL: O surgimento da prática e o processo de aceitação

O presente capítulo busca mostrar como as intervenções humanitárias tornaram-se práticas dentro da Sociedade Internacional no período pós-Guerra Fria, ressaltando as questões kantiana e realista que caracterizaram essas ações; mas, sobretudo, focando nas discussões de cunho racionalista, observando o papel das regras tradicionais (advindas dos princípios vestfalianos) dentro da Sociedade Internacional: respeito à soberania dos Estados e não-intervenção nos assuntos internos, assim como o novo contexto no âmbito das regras de uso da força proporcionado pela ascensão da proteção dos direitos humanos nessa sociedade.

Não obstante, antes de adentrar especificamente no período em destaque, procura-se obter uma compreensão sucinta de como tais questões humanitárias perfizeram os períodos anteriores, mostrando de que maneira uma vaga doutrina de intervenção humanitária começou a ser construída já no século XIX e, posteriormente, como a ideia de uso da força visando à proteção dos direitos humanos foi tratada na Sociedade Internacional durante o conflito bipolar.

2.1 Antecedentes às Intervenções Humanitárias: entre o século XIX e o século XX

A despeito dos entendimentos contemporâneos acerca das intervenções humanitárias, surge já no século XIX uma doutrina que buscava ser intitulada como tal. Esta modalidade de intervenção não possuía o caráter das de mesma nomenclatura realizadas no final do século XX. Tratava-se, segundo Brownlie (1997, p. 588), de “uma doutrina vaga, onde o princípio da Intervenção Humanitária era empregue só quando de fato revelavam um desejo de satisfazer os interesses do Estado interveniente”.

Antes de mais nada, é necessário compreender que uma sociedade de Estados no século XIX era apenas verificada em âmbito europeu. Existiam indícios de um sistema internacional mundial, na perspectiva de Bull (2002), mas não de uma Sociedade Internacional que abarcasse todas as partes do planeta. Havia o que Bull chamou de “Sociedade Internacional Europeia” (BULL, 2002, p. 42).

Desse modo, tendo em mente essa característica da referida sociedade, tem-se que os Estados europeus eram aqueles os quais teriam a capacidade de intervir em outras regiões portando a ideia de atuação visando proteger valores e interesses comuns europeus. Essa questão é essencial para compreender as intervenções que levaram a alcinha de humanitárias durante o século XIX.

Finnemore (2003) em um livro de abordagem construtivista, no qual ela busca mostrar o papel normativo das questões de intervenção, destaca bem os casos mais paradigmáticos que usaram essa ideia ainda incipiente no seio das interações entre Estados.

A primeira situação na qual a autora relata uma possível ação visando proteção humanitária foi na guerra de independência grega (1821-1829). Na ocasião, as motivações humanitárias estavam ligadas ao massacre de cristãos ortodoxos pelo Império Otomano²³ – ao qual a Grécia pertencia como uma espécie de protetorado. A Rússia ameaçava constantemente intervir contra o massacre presente na ocasião. Estados europeus em geral discordavam de uma ação nesse sentido, tendo em vista a possibilidade de expansão geoestratégica dos russos. Todavia, uma forte identificação religiosa e cultural por parte da opinião pública proporcionou significativas somas de dinheiro, bem como auxílio de voluntários europeus na luta contra a repressão otomana. As ameaças de intervenção unilateral da Rússia fizeram com que os britânicos e os franceses buscassem também agir em concerto na ocasião (FINNEMORE, 2003).

De fato, como argumenta a autora, a questão humanitária estava longe de ser a única motivação na atuação, todavia ela influenciou sobremaneira a ação coercitiva contra o império turco. Vale salientar que Finnemore (2003) identificou nesse caso que apenas os cristãos brancos poderiam ser considerados “humanos”. Portanto, massacre de cristãos era um desastre, de muçulmanos não. As ações foram pesadas de ambos os flancos. Havia, assim, a necessidade de haver uma identificação com os valores europeus para que houvesse a referida ação.

Um segundo caso destacado pela autora é relacionado ao massacre dos cristãos maronitas também no interior do Império Otomano, região onde hoje se localiza o Líbano. Na ocasião, mais uma vez as potências europeias agiram em concerto, visando

²³ Império que extrapolava os domínios turcos, perfazendo desde o Oriente médio até boa parte da região balcânica europeia (FINNEMORE, 2003).

proteger cristãos católicos, e, ao mesmo tempo, policiar umas as outras nas questões estratégicas concernentes à região. Nessa situação a França ocupou a região com navios de Guerra no período de agosto de 1860 a junho de 1861 (BROWNLIE, 1997).

Outro caso relatado por Finnemore (2003) foi uma intervenção unilateral do Império Russo na Bulgária (1877-1878). Mais uma vez, para preservar cristãos contra os muçumanos. O interessante aqui é que apesar do receio das outras potências europeias acerca do oportunismo russo no que tangia aos ganhos estratégicos, a autora lembra que nenhuma das potências argumentou contra a aceitação da investida nem sobre uma eventual ilegitimidade por ser unilateral. Segundo ela, a opinião pública, e a mídia em particular, tiveram influência determinante no episódio (FINNEMORE, 2003).

Por fim, destaca-se o caso da Armênia, entre 1894 e 1917. Nessa ocasião, Finnemore (2003) lembra a peculiaridade da situação. Diferentemente do que ocorreram nos envoltimentos anteriores, os cristãos armênios não tinham fortes ligações com a igreja ortodoxa, nem nenhuma outra concepção de irmandade com a Rússia, fato que estava presente nos casos da Grécia e Bulgária. Da mesma forma, as potências europeias ocidentais também não tinha grandes interesses pela região, o que divergia também se comparada a forte ligação entre franceses e os cristãos maronitas. Os eventos na armênia foram mais brutais do que todos os anteriores. Contudo, não havia interesses nacionais presentes na situação. Mesmo assim, devido, dentre outros fatores, à larga disseminação da crise na opinião pública europeia, houve uma ação intervencionista. Esse foi um fato diferenciado no que concerne aos outros casos (FINNEMORE, 2003).

Esses exemplos são relevantes para o entendimento acerca da formação das intervenções humanitárias como práticas dentro de uma sociedade; mas algumas questões devem ser destacadas. Primeiramente, as ações intervencionistas ocorridas no século XIX surgiram da atuação da sociedade europeia em territórios que não faziam parte dela. O Império Otomano era parte de um sistema internacional que ia além do mundo europeu, todavia, não era parte da sociedade. Em segundo lugar, as questões humanitárias ainda eram bastante incipientes. Muçumanos não eram tidos como “humanos”, no sentido de se valer de uma ação para amenizar repressões. Essa compreensão era limitada a cristãos brancos.

A partir da ampliação da ideia de sociedade, que sai dos limites do mundo europeu para abarcar todo o planeta, expansão que vai se desenvolvendo ao longo do século XX, foi possível que valores e interesses passassem a ser compartilhados dentre uma Sociedade Internacional Mundial (BULL, 2002). Esse alargamento possibilitou, sobretudo, uma expansão da soberania para as várias partes do mundo. O fim da Segunda Guerra Mundial impulsionou a disseminação das regras para todo o globo. A Carta das Nações Unidas de 1945 explicitou esse novo momento.

A soberania, a autodeterminação dos povos e não-intervenção tornaram-se categorias que passaram a construir uma ideia de interesses e valores comuns que desaguou na Sociedade Internacional²⁴. As independências dos Estados africanos e asiáticos tornaram a sociedade de Estados mundial, e, necessariamente, expandiu as regras dessa sociedade para todos os participantes (BULL, 2002).

Ao passo que regras tradicionais que surgiram dentro da Sociedade Internacional Europeia foram assimiladas por uma sociedade de dimensões mundiais, outras novas ascenderam no seio dessa sociedade ampliada. Dentre essas, destaca-se a proteção dos direitos humanos, que desde final do século XVIII passou a ter um caráter mais preponderante, tendo seu processo de universalização iniciado com fim da Segunda Guerra e sua positivação na Carta da ONU ((DINH; DAILLIER; PELLET, 2003).

Essa inserção mais determinante dos direitos humanos dentro da nova Sociedade Internacional Mundial foi devida sobremaneira aos resultados das agressões advindas do império nazista. A Convenção de combate ao crime de genocídio, de 1948, foi um bom exemplo disso. Este documento consagrou-se como sendo o primeiro tratado internacional específico de direitos humanos.

Contudo, apesar dessa percepção generalista de necessidade de proteção dos direitos humanos dentro da Sociedade Internacional, essa regra foi relegada a segundo plano no contexto da Guerra Fria, posto que os assuntos estratégicos, que permearam o conflito, ocuparam o centro das questões políticas internacionais – ou como preferem os adeptos da corrente realista, eram considerados a *high politics* (JACKSON E SORENSEN, 2002).

²⁴ Quando se usa apenas o termo Sociedade Internacional estar-se-á tratando da Sociedade Internacional Mundial.

As regras definidoras da então recém surgida Sociedade Internacional, tiveram de enfrentar as questões de poder. E, por vezes, as questões de soberania e de não-intervenção sofreram com as disputa entre as superpotências. Como visto no capítulo anterior, a ideia de interesses nacionais e o descumprimento das regras por questões de poder, apesar de fragilizar a Sociedade Internacional, não invalidam sua existência.

Não obstante a existência de violações das referidas regras ao longo do período em tela, não houve em nenhuma das ações coercitivas internacionais uma que pudesse ter sido enquadrada como intervenção humanitária (LU, 2007); mesmo o desenvolvimento da proteção de direitos humanos tendo sido intenso durante o período.

Na verdade, a rica produção de documentos jurídicos, regida pelas Nações Unidas, teve um forte componente político na sua razão de ser. Como a organização estava engessada por causa do conflito bipolar, ela teve de buscar outras maneiras de agir para se efetivar no seio da Sociedade Internacional. Os direitos humanos foram, portanto, uma das principais saídas (RODRIGUES, 2000).

Não só a Carta das Nações Unidas revelou a ascensão normativa da proteção dos direitos humanos dentro da sociedade que estava surgindo. Ao longo do século XX inúmeros documentos criaram uma estrutura normativa no âmbito do Direito Internacional para a garantia da pessoa humana. Destaca-se também a Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948, assim como diversos outros tratados que formam um verdadeiro “núcleo central da atividade normativa das Nações Unidas” (DINH; DAILLIER; PELLET, 2003, p. 675), como os pactos de 1966: o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e o Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos, bem como o Protocolo adicional a este último.

A internacionalização das normas de direitos humanos completou-se basicamente na década de 1960; todavia, a sua implementação permaneceu restrita às esferas nacionais em boa parte das matérias. É verdade que já na década de 1970 o Comitê de Direitos Humanos das Nações Unidas passou a ter maior preponderância na investigação de certos casos, como a ditadura chilena. E medidas contrárias ao sistema de *apartheid*, instituído na África do Sul, foram motivos de resoluções elaboradas pela organização (DONNELLY, 1995). Por sua vez, Roberts (2006, p. 76) ressalta a importância da ascensão dos direitos humanos no período e sua importância para a

construção de um novo entendimento de que os Estados também tinham obrigações no que concerne o tratamento dos seus cidadãos:

The large body of human rights agreements concluded under UN auspices had profound implications, not just for the relations between citizen and state, but also for the conduct of the international relations. For good or ill, they strongly reinforced the view that government's treatment of its citizens was a matter of legitimate international concern.

Todavia, ao passo que um arcabouço normativo visando a proteção dos direitos humanos era desenvolvido, também era reafirmado a ideia de não-intervenção por intermédio de inúmeras declarações na ONU; destaca-se a Declaração sobre a Inadmissibilidade de Intervenção em Assuntos Domésticos dos Estados (ROBERTS, 2006)

Apesar disso, alguns casos poderiam ter usado perfeitamente as justificativas humanitárias para ações coercitivas durante a Guerra Fria. Foram verificadas situações notórias de intervenções em Estados que estavam cometendo graves violações aos direitos humanos no período. Mesmo assim, os Estados intervenientes esquivaram-se de usar tal argumentação em suas ações. Ou quando o fizeram, mudaram tão logo o discurso, tendo em vista a não aceitação dessa justificativa perante os Estados da Sociedade Internacional (FINNEMORE, 2003).

A intervenção da Índia no Paquistão Oriental em 1971 foi um dos casos onde justificativas humanitárias seriam plausíveis para legitimar a ação. Na crise que ocorria na região paquistanesa, estima-se que pelo menos um milhão de pessoas foram mortas, na maioria civis; além de centenas de estupros e diversas outras violações dos direitos humanos cometidas por parte do governo. A crise também trouxe um fluxo de milhões de refugiados para a Índia. Essas ações visavam reprimir a ascensão de grupos que buscavam maior autonomia frente ao governo central²⁵. O Paquistão Ocidental acreditava na existência de complô separatista (FINNEMORE, 2003).

A Índia foi envolvida no conflito por causa da instabilidade nas suas fronteiras – assim como por interesses nacionais em vista da rivalidade com o Paquistão. Os indianos buscaram justificar sua ação por uma questão de solidariedade para como o povo do Paquistão Oriental. Tendo em vista que as estimativas traziam números de cerca de 10 milhões de refugiados. Essa tentativa de invocar questões humanitárias foi

²⁵ A vertente “Awami” foi o grupo vencedor das eleições regionais naquele ano, eles tinha como principal bandeira justamente essa busca por maior autonomia (FINNEMORE, 2003).

posta em debate na Assembleia Geral da ONU. Mas ao perceber que não obteriam êxito, a Índia mudou os rumos da retórica em nome da autodefesa (ROBERTS, 2006). Finnemore (2003) lembra que, mesmo existindo claros interesses geoestratégicos, a preocupação com os civis foi também um fator de cálculo que foi considerado pelo governo indiano na ocasião – mesmo que muitos não o considerem o principal.

Outro caso evidente foi o da intervenção do Vietnã no Camboja em 1979. Após ter instalado um novo regime intitulado Khmer Vermelho, Pol Pot instaurou um processo de “purificação” deflagrando um genocídio no país. O regime era apoiado pela China, que forte rivalidade o Vietnã – com quem impetrou diversas disputas de fronteira. O governo vietnamita interviu no país visando acabar com as agressões de fronteira que eram constantemente deflagradas pelo governo cambojano, e justificou sua ação como sendo de apoio ao povo do Camboja, visando sua autodeterminação, no intuito de libertá-los de um provável neocolonialismo chinês. Nos debates internacionais, vários países condenaram a intervenção do Vietnã, mesmo com as graves questões humanitárias (FINNEMORE, 2003). Como ressalta Finnemore (2003), o Vietnã necessariamente tinha outros interesses que não humanitários na ocasião, mas a questão de grave violação dos direitos humanos poderia ter dado um suporte internacional para essa ação; fato este que, entretanto, teria sido prontamente rejeitado na Sociedade Internacional.

Um caso relevante nessa análise também foi o da invasão da Tanzânia em Uganda, em 1979. A situação começou com uma invasão ugandesa no território da Tanzânia. Após recuperar o território, o governo deste último não parou de intervir. Na verdade, apoiou a derrubada do governo de Uganda, que era acusado de fortes violações contra os direitos humanos dos dissidentes. Quando o governo da Tanzânia foi criticado, dentro da União Africana de Nações, por estar intervindo em assuntos internos de outro Estado, foi o novo governo de Uganda que arguiu em defesa dos interventores, afirmando que não se poderia fugir a obrigações humanitárias alegando defesa dos princípios da soberania e da não-intervenção (FINNEMORE, 2003).

O interessante que se pode perceber neste último caso, na concepção de Wheeler (2000), é que diferentemente dos casos anteriores, não havia na intervenção da Tanzânia maiores interesses nacionais evidentes. Os interesses (pensando-se em termos realistas) seriam satisfeitos com a recuperação do território ocupado. Contudo, o governo da

Tanzânia extrapolou as intenções da ação ao entrar e derrubar o governo ugandês. Segundo o autor, esse é um exemplo flagrante de ação intervencionista que não satisfaz as interpretações restritivas da corrente realista (WHEELER, 2000).

Finnemore (2003), no decorrer de seu raciocínio, mostra que a proteção dos direitos humanos como argumentação para sustentar as referidas ações não vingaram pois o âmbito normativo não era favorável para isso. O princípio da soberania, e o decorrente princípio da não-intervenção, possuíam muito mais força na Sociedade Internacional e impediam qualquer justificativa de ação visando proteção dos direitos humanos.

Portanto, mesmo em casos tão graves como o genocídio cambojano, os interventores vietnamitas preferiram abster-se no tocante à justificativa em termos da proteção dos direitos humanos. Se tivessem usado uma retórica humanitária haveria até um forte respaldo no próprio direito internacional, já que a Convenção sobre o Genocídio permitia uma ação nesse sentido. Por outro lado a norma de autodeterminação, com uma preponderância relativa muito maior na época, pôde ser perfeitamente invocada.

No tocante à disputa entre as superpotências, a URSS se valia da não-intervenção para evitar uma disseminação da presença norte-americana na sua esfera de influência. Além disso, os soviéticos propagavam sua doutrina de não-intervenção aos países recém descolonizados, tendo uma ampla aceitação dentre os mesmos:

Os países do Terceiro Mundo, principais alvos de intervenção das grandes potências, viam a defesa da não-intervenção como fato essencial para a preservação de sua soberania. A defesa de um direito de ingerência geralmente não estimula os países periféricos às ações cooperativas na esfera dos direitos humanos, ao contrário, tende a produzir reações excessivamente defensivas (RODRIGUES, 2000, p. 102-103).

Ao pensar em termos de ordem no âmbito da Sociedade Internacional, como visto, a maneira mais incontestável de se estabelecer uma intervenção legítima é havendo uma deliberação do Conselho de Segurança da ONU baseada no cap. VII. A única vez que isso ocorreu durante o conflito bipolar foi na Guerra da Coreia²⁶, com

²⁶ Tal situação, ocorrido em 1950, deu-se quando a Coreia do Norte invadiu a Coreia do Sul. A invasão foi tida como uma ruptura da paz, levando a situação a aprovação pela ONU, que teve sua ação possibilitada pela não participação da União Soviética na votação da resolução que tratava do caso, pois ela estava ausente do órgão em protesto contra representação de Taiwan no CS, ao invés da China. Os EUA manobraram a situação, para que a votação ocorresse então na Assembleia Geral, conseguindo apoio para a ação (KISSINGER, 1994)

uma manobra norte-americana, que conseguiu aprovar uma intervenção baseada no capítulo VII da Carta no âmbito da Assembleia Geral, já que a URSS estava boicotando o CSNU pela participação de Taiwan no lugar da China continental (KISSINGER, 1994).

Perante a ONU, nesta época, o uso da força para proteção dos direitos humanos não era uma ação tida como sendo legítima. “Na balança que mede o peso da necessidade da proteção de indivíduos e grupos oprimidos pelo próprio Estado e o princípio da soberania, o segundo prevalece sobre o primeiro durante todo esse período” (RODRIGUES, 2000, p. 107).

Assim, intervenção visando à proteção dos direitos humanos não era algo aceito por ações unilaterais, como os casos citados anteriormente revelam; nem haveria também um consenso dentro do CSNU nesse sentido, caso fosse buscado. O temor de perda de esferas de influência entre as superpotências já era por si só um fator limitador. Agregou-se a isso a força normativa da soberania e da não-intervenção como regras internacionais.

A impossibilidade de intervenções humanitárias ocorreu por uma conjunção de fatores que envolviam os interesses nacionais; mas, sobretudo, por uma questão de observação da soberania e da não-intervenção. A emergência da proteção dos direitos humanos como regra da Sociedade Internacional não foi suficiente para uma possível relativização ou adaptabilidade das regras tradicionais. Estados recém descolonizados, como os africanos e asiáticos, ansiavam por satisfazer sua soberania e autodeterminação, eram ideias que asseguravam a sua existência e participação ativa no seio da Sociedade Internacional. Eles não estavam dispostos a rever a doutrina intervencionista (ROBERTS, 2006). As superpotências também não – como visto. A proteção dos direitos humanos passou por um processo evidente de ascensão, mas não foi suficiente para legitimar as intervenções humanitárias como práticas aceitas no âmbito da Sociedade Internacional no período da Guerra Fria, nem mesmo nas ações coercitivas nos casos mais extremados.

2.2 O estabelecimento da prática de Intervenções Humanitárias no pós-Guerra Fria.

Com o fim do conflito bipolar a proteção dos direitos humanos passou a ser um tema constante nas agendas dos Estados. Como ressalta Donnelly (1998), a soberania ainda é arguida constantemente por aqueles Estados que são alvos de pressões internacionais acerca de violações dos direitos humanos, contudo, a grande maioria dos Estados passou a rejeitar tal argumentação na justificativa para perpetrar tais violações.

Durante a “Nova Ordem Mundial”, as questões humanitárias passaram a ser associadas com a segurança. A partir de ações *ad hoc*, autorizadas pelas Nações Unidas, começou a ser fortalecida, no âmbito da Sociedade Internacional, a ideia de que o sofrimento humano em grandes proporções representava uma ameaça à paz e à segurança internacional. Os direitos humanos passaram a ser considerados também como uma questão de segurança coletiva (RODRIGUES, 2000).

Diversas resoluções estabelecidas no âmbito da ONU foram responsáveis por esse processo de securitização das questões humanitárias. A resolução 688 foi a primeira a gerar um possível precedente para ação do CSNU em situações de emergências humanitárias visando questões de paz e segurança internacional. Posteriormente, a resolução 770 estabeleceu o uso do capítulo VII da Carta da ONU em uma ação que buscava efetivar a proteção humanitária. Já com a resolução 794 do CSNU surgiu um precedente onusiano legalmente fundamentado, tendo em vista ter sido a primeira ação em que o CSNU agiu efetivamente embasado no capítulo VII para a proteção de direitos humanos de civis em situações extremadas.

Diferentemente do que ocorreu durante o século XIX, agora o uso da força para a proteção dos direitos humanos incluía também os “não-brancos” e “não-cristãos” (FINNEMORE, 2003). Mais do que isso, essa perspectiva agora está inserida num aspecto em que existe uma Sociedade Internacional na qual a proteção dos direitos humanos vem se tornando uma regra cada vez mais observada pelos participantes dessa sociedade.

A década de 1990 foi considerada “era de ouro” para as intervenções humanitárias. Isso se deveu, sobretudo, pelo fim do conflito bipolar. A Sociedade Internacional passou por um momento de euforia. O CSNU tornou-se mais efetivo,

diferentemente do verificado no decorrer da Guerra Fria. Além disso, a ascensão dos Estados Unidos como única superpotência permitiu que o referido Conselho funcionasse sem grandes ameaças ao uso do veto durante boa parte da referida década (WHEELER, 2000).

A questão da legitimidade das intervenções humanitárias passou a ser relacionada com as deliberações do CSNU. Quando uma ação de intervenção não é autorizada pelo Conselho, surge então o dilema sobre legitimidade da prática. Alguns levam a uma interpretação estendida da Carta, com interpretações acerca de uma legalidade implícita nos seus dispositivos, outros usam o termo de “ilegais, porém legítimas” (WHEELER, 2000). Mas existe uma clara divergência tanto teórica, como dos Estados da Sociedade Internacional acerca dessas práticas não autorizadas (HOLZGREFE, 2003). As resoluções do CSNU são, desse modo, a forma mais incontestável de se haver a legitimação de tais ações.

A Sociedade Internacional, então, iniciou um processo de institucionalização de uma nova regra, a de que violações humanitárias extremas eram passíveis de ações no campo da segurança coletiva. Obviamente essas ações entram em conflito com os princípios tradicionalmente estabelecidos de não-intervenção e soberania. É um processo de reajustamento em que se percebe a questão da criação de novas regras e da adaptabilidade das já existentes, e esse processo é, claramente, conflituoso.

Ademais, existe também a própria questão relativa aos interesses nacionais dos Estados. Fatores como seletividade, interesses econômicos e estratégicos, pressões internas, todos são componentes que tornam a questão da ascensão de uma norma de intervenção humanitária ainda mais complexa (WHEELER, 2000).

A seguir, visando compreender esse processo de introdução de uma nova regra no âmbito da Sociedade Internacional, serão retratados de modo sucinto casos paradigmáticos considerados na literatura como intervenções humanitárias – enfatizando a participação dos Estados Unidos. Focar-se-á na questão de soberania e não-intervenção, e a emergência da proteção dos direitos humanos nas questões de segurança internacional, sem descuidar da problemática dos interesses nacionais – componentes também essenciais nas referidas análises.

2.2.1 Iraque: Indícios de uma nova prática

O primeiro caso que pode ser destacado ao que tange o processo de institucionalização de uma regra de intervenção humanitária foi o decorrente da ação visando proteger os curdos²⁷ no Iraque, em 1991.

Após a derrota na I Guerra do Golfo, o governo de Saddam Hussein passou a imprimir diversas medidas repressivas aos curdos de seu país, os quais faziam oposição ao seu governo. A região do curdistão iraquiano foi alvo de diversos ataques por parte das forças militares do Iraque onde se verificou, inclusive, o uso de armas químicas. Estes fatos alarmaram sobremaneira a Sociedade Internacional (RODRIGUES, 2000).

Os Estados Unidos, que haviam derrotado já o governo iraquiano na citada guerra, aproveitaram a oportunidade para mais uma vez atuar na região. Juntamente com a Grã-Bretanha e a França, os norte-americanos lideraram a operação *Provide Comfort*, a qual tinha o intuito de levar suprimentos básicos ao povo curdo (PINTO, 1996). A ação esteve fundamentada na resolução 688 do Conselho de Segurança, que apesar de não citar explicitamente o cap. VII, foi o primeiro precedente que associou à ameaça a paz com crises humanitárias na ONU:

Mindful of its duties and its responsibilities under the Charter of the United Nations for maintenance of international peace and security,

Recalling the provisions of Article 2, paragraph 7, of the Charter,

Gravely concerned by the repression of the Iraqi civilian population in many parts of Iraq, including most recently in Kurdish-populated areas, which led to a massive flow of refugees towards and across international frontiers and to cross-border incursions which threaten international peace and security in the region (ONU, 1991, S/RES/1991).

A referida operação estabeleceu enclaves nos quais o governo de Hussein não poderia adentrar (*safe heavens*) e zonas de restrição aérea (*no-fly zones*). As imagens do sofrimento do povo curdo foi um dos fatores que determinaram a ação norte-americana

²⁷ A população curda – estimada 30 milhões de pessoas – possui laços culturais que os qualificam como nação (como cultura e língua próprias), mas não tem Estado independente. Vivem como minoria distribuída principalmente na Turquia, Iraque, Irã, Síria e em partes restritas do Líbano e da Rússia. Só na Turquia estima-se que existam 15 milhões de curdos. No Iraque, as estimativas giram em torno de 5 milhões. A grande maioria vive em uma região denominada Curdistão (entre Turquia, Iraque, Irã e a Síria). Dentre outras questões geradoras de conflito, tem-se o fato de que no Curdistão estão localizadas reservas importantes de petróleo (RODRIGUES 2000).

(RODRIGUES, 2000). Trata-se do efeito CNN²⁸. Wheeler (2000) destaca as reticências existentes por parte do presidente G. H. W. Bush (Bush Sênior) para uma ação interventiva. Nesse sentido, o fator midiático foi considerado um dos principais; e por alguns, o impulsionador fundamental tanto para a administração Bush, como para o primeiro ministro britânico Major (ROBERTS, 2006). Por outro lado, Wheeler (2000), numa visão mais racionalista, argumenta que a legitimidade proporcionada pela resolução 688 também foi tida como de suma importância para contrapor a defesa dos países não-ocidentais que poderiam se valer do princípio da soberania e não-intervenção.

As potências ocidentais evitaram mencionar o cap. VII da Carta na referida resolução porque temiam a sua rejeição dentro do Conselho (ROBERTS, 2006). De acordo com Rodrigues (2000), a China²⁹ já dava indícios de que vetaria tal resolução caso o referido dispositivo fosse usado na sua fundamentação, tendo em vista que entendia ser uma clara interferência nos assuntos internos do Estado. Nesse sentido, alguns países já haviam votado contra a resolução 688, foram os casos do Iêmen, de Cuba e do Zimbábue³⁰. Nesta votação, a própria China, juntamente com a Índia, absteve-se (PATRIOTA, 2010).

Uma questão interessante de ser observada nesse caso é a seletividade, evidenciando para Ayoob (2001, p. 225) dúvidas acerca das intenções dos Estados interventores:

The problem becomes more acute when these "representatives" of the "international community" choose targets for intervention selectively while ignoring human rights violations of equal or greater magnitude elsewhere. Much of this selectivity stems from the strategic interests of the dominant North Atlantic Concert. The decision in 1991 to create a safe haven for the Kurds in Iraq but not in Turkey, where the human rights of Kurds were being violated with equal severity, cast grave doubts on the sincerity of the intervening powers.

²⁸ A pressão advinda dos efeitos que imagens chocantes causaram na opinião pública norte-americana em crises humanitárias ficou conhecida como efeito CNN. Ele vai está constantemente nas análises acerca das ações intervencionistas visando a proteção humanitária (WHEELER, 2000).

²⁹ A Rússia, outro membro permanente do CSNU que poderia se opor a tal operação estava vivendo uma situação precária da transição com o fim do regime, e dificilmente se colocaria contrariamente a tal operação no momento delicado em que se encontrava.

³⁰ Países os quais detinham assentos rotativos na ocasião no CSNU.

Assim, a questão dos interesses das potências não deixa de ter um papel relevante nesse caso. Enquanto elas agiam no Iraque, rival da Guerra do Golfo, esquivavam-se de agir na Turquia³¹ – aliada.

No que concerne à questão das regras, é importante aqui verificar o início de processo de adaptação e interpretação das normas tradicionais no seio da Sociedade Internacional. O entendimento do princípio da não-intervenção e soberania como absolutos passou a sofrer questionamentos em casos de emergências humanitárias. Tal situação abriu precedente para a ideia de ingerência nessas crises emergenciais. Apesar da obscuridade legal no tocante a ação das potências ocidentais, a legitimidade foi bem menos questionada, tendo sido inclusive verificada posteriormente a presença da ONU.

Ainda, vale salientar que, mesmo havendo dúvidas em relação aos interesses puramente humanitários das potências ocidentais, uma emergência humanitária suprema era evidente. Além da enorme massa de refugiados, houvera assassinatos massivos, onde o uso de armas químicas era um dos principais métodos de repressão utilizado pelo governo iraquiano (WHEELER, 2000).

Um precedente estava se delineando, o de que questões de graves violações dos direitos humanos dos cidadãos poderiam ser passíveis de ações coercitivas pela Sociedade Internacional, havendo assim uma possibilidade de reinterpretação de regras decorrentes do princípio da soberania e da não-intervenção. O que pode ser visto nos outros casos que se seguiram, a começar pela Somália.

2.2.2 Intervenção na Somália: O início do uso do cap. VII

Na esteira da nova concepção de crise humanitária como questão de segurança internacional, veio a ação das Nações Unidas na Somália. O país africano enfrentava uma crise de famintos advinda de uma seca assoladora potencializada pelas lutas de clãs por poder. Tendo em vista a situação calamitosa que assolava esse país, a ONU estabeleceu a operação intitulada UNITAF (*United Task Force*), sob liderança norte-americana (RODRIGUES, 2000).

³¹ Parte dos curdos habitam a Turquia, na ocasião também estavam sendo hostilizados nesse país.

Diferentemente do caso iraquiano, a referida operação foi estabelecida com base no cap. VII da Carta das Nações Unidas. Foi a primeira vez que se relacionou ameaça à paz com preocupações humanitárias de forma explícita em uma ação coercitiva. Esta associação ficou presente na resolução 794, a qual forneceu mandato para a operação:

Acting under Chapter VII of the Charter of the United Nations, authorizes the Secretary-General and Member States cooperating to implement the offer referred to in paragraph 8 above to use all necessary means to establish as soon as possible a secure environment for humanitarian relief operations in Somalia (ONU, 1992, S/RES/794)

Todavia, mesmo com uma crise verificada, e com pressões na mídia norte-americana, a operação não foi estabelecida prontamente. Mayall (2006) argumenta que Bush senior, por estar em campanha eleitoral, evitou estabelecer uma intervenção, a qual só foi posta em prática após a sua derrota para Bill Clinton. Um dos principais fatores para que isso tivesse ocorrido foi porque possivelmente o presidente visava “restaurar sua reputação histórica”. Mas, de fato, as questões humanitárias também pesavam nos corredores da Casa Branca (MAYALL, 2006).

Expondo uma opinião diversa, Western (2002) ressalta que as transmissões da crise de fome na Somália caíram drasticamente antes mesmo da decisão norte-americana de intervir. De acordo com o citado autor, as evidências levam a crer que o principal fator que fez com que a administração Bush intervisse na crise somali foi a pressão que estava havendo para que o governo tomasse partido da crise Bósnia, que corria de modo simultâneo.

A operação foi bastante complicada, pois era difícil conter a ação dos diversos clãs envolvidos (RODRIGUES, 2000). Aos poucos, a participação dos Estados Unidos perante a UNITAF foi ficando menos entusiasmada, até que o país passou o controle da operação para a UNASOM II (*UN operation in Somalia II*). Mesmo transferindo a chefia, os EUA não se retiraram tão logo. Porém, antes da entrega do comando pelos norte-americanos em definitivo à ONU, diversos países passaram a retirar suas tropas (RODRIGUES, 2000).

“Com as imagens dos pistoleiros somalis sendo transmitidas, o Congresso norte-americano passou a fazer campanhas para a retirada de seus soldados” (RODRIGUES, 2000, 128-129), e o efeito CNN, que foi tido como um dos principais fatores para a

participação norte-americana na intervenção somali, passou a servir de “advogado do diabo” (WHEELER, 2000).

O fator considerado decisivo para a retirada norte-americana foi a morte de alguns de seus *mariners* após confronto com um dos clãs locais³². Mayall (2006) lembra que o fracasso na operação não significou apenas um revés no caso em si, mas no próprio uso da força por parte dos norte-americanos em crises humanitárias. Sendo a referida situação considerada pelo autor um caso no qual os interesses nacionais dos EUA foram negligenciados, tal fato, a partir de agora, não mais ocorreria. Nas palavras dele:

From now on their cooperation with UN security operations would be strictly on a limited liability basis, only when US interests were directly involved and only with an exit strategy decided at the outset. Politically this reaction was understandable, since US interests in Somalia were negligible, but it effectively buried the idea of disinterested humanitarian intervention and the expanded role of the UN in international security that the P-5 had endorsed at their Security Council (MAYALL, 2006, p. 134).

Desse modo, o primeiro precedente no uso do cap. VII para sanar crise humanitária não foi o mais exitoso para o processo de institucionalização das práticas de intervenções humanitárias na Sociedade Internacional. A invocação na adaptação das regras de uso da força nas Nações Unidas pelo CSNU no presente caso, apesar de estabelecer uma revolução interpretativa da norma em questão, não foi capaz de criar “um esforço paralelo e sustentado de solução dos problemas políticos responsáveis pelo caso” (PATRIOTA, 2010, p. 73).

Mas, no tocante às regras, de fato, introduziu definitivamente a possibilidade de aprovação de um instrumento que associava a questão da segurança internacional à proteção humanitária. É verdade que buscou desvincular essa fundamentação a práticas futuras, pois a resolução ressaltava o uso excepcional para o referido caso. Porém, os próximos casos vão demonstrar que esse artifício não foi suficiente, sendo outros episódios “excepcionais” tendo também resoluções fundamentadas no referido dispositivo.

O mais destacável é que uma prática foi deliberada pelo CSNU com base no cap. VII que ia de encontro os princípios tradicionais de soberania e não-intervenção. O veto

³² Depois do embate, os EUA colocaram preço na cabeça do líder do clã que comandou a referida ação contra as tropas da ONU que resultou nas mortes de seus militares, tornando-o uma espécie de herói contra o imperialismo e tendo que negociar com o mesmo depois (MAYALL, 2006).

nesta ocasião não foi usado pelas potências não-ocidentais – China e Rússia. Isto provocará, a partir de então, forte significação acerca da reinterpretação e adaptabilidade das regras tradicionais derivadas dos referidos princípios no âmbito da Sociedade Internacional.

No tocante à crise em si, o que é necessário salientar é que, mais uma vez, tratava-se de um caso gravíssimo. Há dúvidas quanto aos interesses puramente humanitários, todavia, não há quanto à emergência humanitária suprema em si. Justificar uma ação intervencionista que afetava os preceitos tradicionais de não-intervenção e soberania no presente caso era plenamente possível, tendo em vista a questão excepcional de violação dos direitos humanos. Os números mais superficiais dão conta disso: têm-se que cerca de 350 mil pessoas morreram em um período de dois anos de inação, dentre elas cerca de 75% eram crianças – perdendo-se assim uma geração (RODRIGUES, 2000). Dificilmente ela seria resolvida sem uma ação externa proveniente da Sociedade Internacional.

2.2.3 A ação na Bósnia

A crise deflagrada na antiga Iugoslávia decorreu de divergências étnico-nacionalistas que já existiam na região por séculos, mas que voltaram a revelar-se (de modo mais intenso) com a morte do líder da unificação iugoslava: Tito. Ele foi responsável por unificar várias etnias em torno de um Estado, e seu falecimento significou, dentre outras coisas, o rompimento da linha tênue que equilibrava a convivência pacífica das variadas etnias eslavas do sul (HOBSBAWM, 2008).

Do referido conflito, advieram duas intervenções que se encaixam no panorama aqui estudado. Uma na Bósnia, e outra em Kosovo. Discutir-se-á, neste ponto, a primeira delas.

A Bósnia foi uma das regiões que, com a morte do líder iugoslavo, buscou sua independência, fato que – assim como ocorreu na Croácia concomitantemente, e em Kosovo, posteriormente – resultou em um conflito armado. A guerra civil na região teve início após o plebiscito na província no qual foi votada e aprovada a separação da Iugoslávia pela maioria da população. Esse evento foi responsável pelo início de um

programa deliberado de “purificação” étnico-religiosa, promovido pelos bósnio-sérvios com ajuda do governo de Slobodan Milosevic (RODRIGUES, 2000).

Os Estados Unidos foram bastante céticos no que dizia respeito a uma intervenção no país, a ausência de interesses nacionais parece ter sido o grande fator que limitou uma maior presença dos norte-americanos na crise bósnia (RODRIGUES, 2000). O governo de Bush Sênior, mesmo depois do surgimento de uma forte pressão interna, resistiu de sobremaneira ao estabelecimento de uma operação militar (WHEELER, 2000).

No início do conflito, em 1992, Bush argumentava que se tratava de um problema nacionalista proveniente de centenas de anos, e evitava entrar em um conflito que poderia levar uma crise no estilo do Vietnã³³. Dessa forma, o presidente preferia tratar a crise de modo diplomático. A ideia inicial era de que o conflito estava sendo causado por culpa dos dois lados, sendo decorrente de uma situação de ódio nacionalista inevitável (WESTERN, 2002).

Porém, a cobertura do evento começou a mudar e liberais humanitaristas do Congresso norte-americano passaram a iniciar um ativismo em favor de uma maior presença norte-americana e a desfazer o pensamento de que se tratava de uma guerra de dois lados para a ideia de que correspondia, na verdade, a um processo de limpeza étnica, deliberado pelo governo sérvio. Confrontava-se, desse modo, ao posicionamento da administração de Bush (WESTERN, 2002).

Mesmo assim, o governo relutou durante muito tempo para entrar de fato no conflito, sempre relatando a complexidade de uma participação do país na crise. O general Collin Powell foi um dos mais criticados por seu posicionamento não-intervencionista (WESTERN, 2002).

Nesse contexto, foi associado mais uma vez à problemática de proteção humanitária com a ameaça à paz. Todavia, mesmo o cap. VII tendo sido estabelecido, a ação das potências por meio da ONU foi bastante tímida.

A resolução 794 para a Somália tornou-se o primeiro precedente por ter sido posto em prática pela primeira vez uma resolução que era fundamentada no capítulo

³³ Esse receio de intervir, comparando casos com a situação deteriorante ocorrida no Vietnã é conhecida na literatura como Síndrome do Vietnã.

VII; contudo, antes disso, a resolução 770 – que versava sobre a crise na Bósnia – já havia sido fundamentada nesse capítulo VII de forma implícita ao reconhecer que:

The situation in Bosnia and Herzegovina constitutes a threat to international peace and security and that the provision of humanitarian assistance in Bosnia and Herzegovina is an important element in the Council's effort to restore international peace and security in the area (ONU, 1992, S/RES/770)

Todavia, a situação foi marcada por conflitos de interesse e mesmo com a vigência dessa resolução a operação efetiva só veio a ser realizada tempos depois, pela OTAN (RODRIGUES, 2000). Portanto, não dá para considerar essa resolução como marco inicial; enquadra-se, pois, no rol de precedentes.

Só após a ocorrência do flagrante desastre em Srebrenica – onde diversas pessoas foram mortas –, houve um despertar para uma atuação mais efetiva. A ação coercitiva da OTAN deu-se, sobretudo, por meio de bombardeios aéreos com objetivos limitados. Os EUA foram a força propulsora principal dessa iniciativa, que apenas ocorreu de forma consistente em 1995 (3 anos após o início do conflito) (MORRIS, 2006). O Acordo de Dayton deu por fim o capítulo bósnio da crise na ex-Iugoslávia.

Assim como as outras crises citadas neste capítulo, não restam dúvidas que se tratava de uma grave emergência humanitária. Os resultados de perdas e violações de direitos humanos foram extremados. Dentre os números mais alarmantes está um saldo de 250 mil mortos e 2,5 milhões de refugiados; além de uma crise econômica e social (RODRIGUES, 2000). Entretanto, mais um episódio de crise humanitária nos Bálcãs estava por vir.

Mais uma vez, o CSNU procurou associar o uso do cap. VII com justificativas humanitárias. O fato é que a intervenção ocorreu apenas após o agravamento da crise. Juntando-se ao caso ruandês – que será discutido no tópico seguinte – percebe-se o fortalecimento de uma regra, que, contudo, é cumprida quase sempre quando interesses nacionais concorrem para que haja, ou quando o caso está tão alarmado que um senso de dever moral constringe as potências a tomarem decisões de agir.

Portanto, percebe-se que, novamente, dois fatores estiveram presentes, uma legitimidade adquirida através da deliberação do CSNU e uma real situação de emergência humanitária suprema.

2.2.4 Operação (tardia) em Ruanda

Ruanda foi um dos casos mais graves de emergência humanitária ocorrido no pós-Guerra Fria. Um ambiente de ódio herdado em grande parte pela segregação promovida pelos colonizadores belgas levou ao extremismo do genocídio.

Os hutus, maioria étnica que foi discriminada durante anos de colonização, passaram, como o fim do sistema colonial, a uma posição de vantagem após o estabelecimento da democracia no país. A etnia tutsi, por sua vez, de uma posição de minoria privilegiada atribuída pelos colonizadores, trocou de papel com os hutus, passando a serem alvos de discriminação. Esse conflito étnico, que veio se intensificando desde meados da década de 1970, estourou no início da década de 1990, levando a presença das Nações Unidas no país, estabelecendo em 1993 a UNAMIR (*United Nations Assistance Mission for Rwanda*) (DESFORGES, 1999).

Todavia, ao passo que conflito no país foi se agravando, em vez de ter sido ampliado o mandato da missão o que o correu foi justamente o contrário, ela recebeu ordem do Departamento de Operações de Paz das Nações Unidas para se retirar, permanecendo apenas um pequeno contingente (DESFORGES, 1999). A redução foi estabelecida pela Resolução 912 do CSNU.

A negligência da Sociedade Internacional para com o caso ruandês foi responsável por um flagrante genocídio. Poder-se-ia questionar se as Nações Unidas tinham ciência da proporção que o conflito poderia tomar. Parece não restar dúvidas quanto a isso, posto que informes de diferentes agentes e organismos eram claros no tocante ao que poderia ocorrer. Desde o do próprio chefe encarregado pela operação, o general Dallaire; passando por organismos internacionais como a *Human Rights Watch*; e até um documento produzido pela CIA (WHEELER, 2000).

A problemática do interesse nacional pesou significativamente no presente caso. Ao entrar em pauta no Conselho de Segurança a possibilidade do uso do cap. VII, ela foi prontamente descartada pelos países que tinha melhores condições de dar suporte a uma operação de imposição – sobretudo Inglaterra, França e Estados Unidos. A crise na intervenção ocorrida na Somália era o que embasava estes países a não aplicar sua estrutura em ações coercitivas desse tipo. Os Estados Unidos eram os principais partidários da não-intervenção, já que no caso somali, como dito, a morte de seus

soldados trouxe apreensões na opinião pública e no governo – principalmente no Congresso – no tocante à participação norte-americana em crises semelhantes (WHEELER, 2000).

O principal ponto de sustentação era não dar o nome de genocídio ao que estava ocorrendo em Ruanda, do contrário os países deveriam agir com base na Convenção para Prevenção e Repressão do Crime de Genocídio de 1948 (MAYALL, 2006), a qual é mandatória no que concerne a intervenções em casos desse tipo. Evitou-se fazer classificações quanto ao caso até que o conflito acabasse.

Os norte-americanos temiam uma nova Somália em Ruanda, e evitavam uma participação direta com discursos como os de que só atuariam quando houvesse interesse de agir ou onde seus soldados não tivessem riscos. Além disso, defendiam a todo custo que a questão em Ruanda não se tratava de genocídio (WHEELER, 2000).

Em 22 de junho de 1994 (terceiro mês de genocídio), aparentemente devido ao atraso na atuação da ONU para implantar a UNAMIR II, e também por pressão da própria opinião pública do país, a França requisitou às Nações Unidas uma autorização para intervir com base no cap. VII, com o intuito de amenizar o sofrimento humano (WHEELER, 2000). A ONU então autorizou a intervenção francesa por meio da Resolução 929, esta estabeleceu uma operação multinacional temporária sob o comando francês, até que fosse definitivamente instalada a UNAMIR II, ressaltando seu caráter neutro e sua preocupação com os assassinatos massivos:

Noting the offer by Member States to cooperate with the Secretary-General towards the fulfilment of the objectives of the United Nations in Rwanda (S/1994/734), and stressing the strictly humanitarian character of this operation which shall be conducted in an impartial and neutral fashion, and shall not constitute an interposition force between the parties (...) Deeply concerned by the continuation of systematic and widespread killings of the civilian population in Rwanda (ONU, 1994, S/RES/929).

No que tange às discussões sobre a legitimidade na referida ação, seu maior problema não se centrou na praticamente unilateralidade na ação por parte da França, já que mesmo esse país sendo o grande patrocinador da ação, houve uma autorização do Conselho de Segurança. O problema ficou a cargo do legítimo interesse humanitário francês no caso. Como se pode perceber no trecho a seguir:

O legítimo interesse humanitário em Ruanda é o mais questionado. A França tem tradicionalmente a África de língua francesa como uma área de interesse estratégico e vem mantendo estreito contato com suas antigas quinze colônias

no continente. Sua relação fica bem evidenciada quando levamos em conta que dezoito intervenções militares unilaterais para ajudar governos africanos foram empreendidas desde 1962 (RODRIGUES, 2000, p. 136-137).

Com relação ao interesse e suspeitas da legitimidade do interesse francesa, alguns pontos podem ser citados para uma melhor compreensão. Primeiramente deve-se lembrar que os franceses foram um dos países que deram suporte ao governo ruandês no início da crise. Além disso, foi um dos países que objetaram, por um bom tempo, o aumento do contingente da ONU em Ruanda. Porém, com a ascensão das tropas da FPR³⁴ – ligadas a Uganda, país da “esfera inglesa” – houve o temor de se perder espaço nessa área de influência e, portanto, levou a necessidade de a França demonstrar sua força na região (WHEELER, 2000).

O que impediu – e que na grande maioria das vezes ainda impede – uma intervenção de cunho humanitário em tempo hábil e eficiente no presente caso foi o interesse dos Estados. Nem mesmo os princípios da soberania e da não-intervenção teriam tanta força para inibir uma ação na presente ocasião, tendo em vista que havia a Convenção sobre o Genocídio que autorizava a ação, e os próprios precedentes das intervenções anteriores que davam a fundamentação suficiente para uma ação efetiva da ONU.

Wheeler (2006), destacando relatório anual de Kofi Annan apresentado à Assembléia Geral da ONU em 1999, enfatiza que no caso de Ruanda fica claro que o interesse das partes e a suspeita de que pudesse ocorrer uma ação exitosa na referida crise foram argumentos muito mais determinantes para a uma não intervenção do que a soberania. Finnemore (2003, p. 79) lembra que nenhuma declaração significativa foi feita que dissesse que uma intervenção em Ruanda, por questões humanitárias, seria ilegítima ou uma brecha ilegal sobre a soberania.

Mais uma vez verifica-se um caso de intervenção humanitária, dessa vez deveras tardia. E, novamente, não restam dúvidas quanto à gravidade da crise. O genocídio trouxe cifras aproximadas de 800 mil mortos entre os meses de abril e junho no país, e que pelo menos 500 mil dessas mortes foram diretamente relacionadas com o genocídio (DESFORGES, 1999). Para alimentar as infelizes estatísticas, avalia-se que a população de Ruanda antes do genocídio era de 7,9 milhões, e que após o conflito esse número

³⁴ FPR quer dizer Frente Patriótica Ruandesa. Formada principalmente por *tutsis* expulsos de Ruanda em países vizinhos, sobretudo Uganda.

caiu para 5 milhões. Estima-se que 2,1 milhões de ruandeses ainda permanecessem entre os países vizinhos do Zaire, Burundi, Tanzânia e Uganda (RODRIGUES, 2000).

Quanto à legitimidade, já havia indícios suficientes da aceitação da prática de intervenção humanitária como sendo uma norma emergente, o fato do então presidente norte-americano Bill Clinton ter se desculpado pela falha da atuação do seu país é uma evidência disso, segundo Finnemore (2003). Mais uma vez, uma resolução da CSNU proporcionou a legalidade e um certo grau de legitimidade necessárias para ação.

2.2.5 Intervenção no Haiti

O Haiti foi outro caso considerado como uma espécie de intervenção humanitária (RODRIGUES, 2000). A crise que levou a ação interventiva do Conselho de Segurança foi decorrente da grave situação a qual o país enfrentava desde o golpe militar do governo do general Cédras, que havia retirado do poder o presidente legitimamente eleito, Aristides.

O Haiti foi um país durante muito tempo marcado por governos militares. Todavia, no início dos anos 1990, enfim, um governo foi empossado democraticamente. Por causa da forte instabilidade vivenciada no país durante o período de redemocratização, a eleição se deu sob o monitoramento da ONU. A equipe de monitoramento das Nações Unidas permaneceu no país até o fim do período eleitoral, retirando-se logo após o pleito. O lampejo democrático que parecia ser um novo momento no país caribenho foi desfeito em um breve período subsequente às eleições por um novo golpe militar (PATRIOTA, 2010).

A primeira resposta quanto ao golpe no citado país foi dado pela OEA. A organização americana prontamente mostrou sua reprovação com a situação política local, deliberando resoluções que condenavam a ação. A essa reprovação regional agregou-se, tão logo, a condenação onusiana por meio de declarações condenando a violação do sistema democrático e dos direitos humanos (PATRIOTA, 2010).

Diversas foram as tentativas de reestabelecer o governo legítimo, dentre as principais destacam-se o acordo *Governors Island*, 1993. Realizado sob a coordenação norte-americana, o referido acordo definiu o reestabelecimento do governo de Aristides em troca da anistia aos golpistas. Contudo, ele não chegou a ser posto em prática por descumprimento das autoridades golpistas. A situação piorou após o governo militar

impedir a entrada de um navio norte-americano que levava uma missão onusiana (PATRIOTA, 2010).

Tendo em vista que todos os meios pacíficos tentados fracassaram, a ONU estabeleceu a resolução 940, que visava reconduzir o país à democracia, deliberando uma ação a ser composta por uma força multinacional. Na verdade, na iminência de uma ação militar efetiva, o governo militar autorizou as forças onusianas a adentrarem no país de forma pacífica (RODRIGUES, 2000). A resolução foi estabelecida tendo em vista o que se segue:

Gravely concerned by the significant further deterioration of the humanitarian situation in Haiti, in particular the continuing escalation by the illegal de facto regime of systematic violations of civil liberties, the desperate plight of Haitian refugees and the recent expulsion of the staff of the International Civilian Mission (MICIVIH), which was condemned in its Presidential statement of 12 July 1994 (S/PRST/1994/32) (ONU, 1994, S/RES/940)

Para tanto, ela fundamenta-se explicitamente no cap. VII: *“Acting under Chapter VII of the Charter of the United Nations, authorizes the Member States cooperating with the Secretary-General to conduct the operation referred to in paragraph 2 above using all necessary means to achieve the humanitarian objectives”* (ONU, 1994, S/RES/940).

Os Estados Unidos participaram significativamente do processo de estabilização por meio da resolução da ONU com o envio de contingente. Um dos principais fatores que motivaram a presença norte-americana foi a questão dos refugiados haitianos. Um fluxo intenso destes refugiados seguiu para os EUA, muitos dos quais foram barrados pelo governo de Bill Clinton (RODRIGUES, 2000). Patriota (2010, p. 124) diz que “o problema primordial era o dos refugiados”. Portanto, esses fatores podem ser colocados como desafiadores às justificativas puramente humanitárias para o caso, por parte dos EUA.

Mas, a existência de graves violações dos direitos humanos era inegável. Os relatórios da missão da ONU responsável por fiscalizar as violações que estavam ocorrendo no país, a MICIVIH (*International Civilian Mission in Haiti*), relatavam particularmente execuções extrajudiciais, mutilações, mortes brutais e desaparecimento, além do já salientado fluxo de imigrantes. Estimava-se que cerca de 200 mil pessoas estavam se preparando para deixar o país (RODRIGUES, 2000).

No tocante a questão normativa, percebe-se mais uma vez a associação da proteção dos direitos humanos em situações emergenciais com o uso do cap. VII da Carta da ONU, assim como o reforço da legitimidade/legalidade por ser uma ação deliberada pela organização. É verdade que a restauração das questões democráticas teve tanto ou mais importância que a proteção dos direitos humanos; contudo, a crise humanitária foi nitidamente um dos fatores determinantes que embasaram o estabelecimento da ação.

2.2.6 O caso particular de Kosovo

A crise de Kosovo foi outro caso que deu ensejo a uma ação interventiva da Sociedade Internacional visando à proteção dos direitos humanos. Assim como na Bósnia, a emergência humanitária em Kosovo foi decorrente da crise de dissolução da Iugoslávia. O problema surgiu também a partir de tentativas separatistas. Tal qual ocorreu na Bósnia, mais uma vez a situação derivada de disputas étnicas agravou-se com as agressões das forças armadas iugoslavas e paramilitares – mas também de atos terroristas dos separatistas kosovares (MORRIS, 2006).

A preocupação com uma crise humanitária nos Bálcãs mais uma vez chegou ao Conselho de Segurança da ONU. Os Estados Unidos – assim como os britânicos – diferentemente do que ocorreu no retardo bósnio, estavam mais decididos em usar a força na ocasião, para tanto buscaram autorização nas Nações Unidas.

Assim, diversas resoluções do CSNU passaram a buscar disciplinar a situação, procurando restringir as ações do governo iugoslavo. Dentre elas, cabe destaque à resolução 1199, que se fundamentou no cap. VII. Esse dispositivo visou estabelecer obrigações perante o governo de Milosevic e exigiu o fim das agressões aos kosovares. Todavia, apesar de ter sido fundamentado no capítulo que permitia o uso da força, esse mecanismo não foi explicitamente autorizado pela mesma (MORRIS, 2006).

Questões acerca desse instrumento legal perfizeram as discussões dentro do CSNU. Os principais opositores eram a China e a Rússia, os quais acusavam vetar qualquer resolução nova que estabelecesse o uso da força. Esta obstrução causada pelos citados membros permanentes fez com que os Estados Unidos e os aliados europeus passassem a justificar uma intervenção por meio das resoluções existentes (WHEELER,

2000). Uma clara construção interpretativa de algo que não estava dito, com intuito de ao menos colocar em discussão os fatores legalidade/legitimidade. Além disso, a própria resolução 1199 dava uma brecha para a questão da legalidade, ao dizer que: “*should the concrete measures demanded in this resolution and resolution 1160 (1998) not be taken, to consider further action and additional measures to maintain or restore peace and stability in the region*” (ONU, 1998, S/RES/1199).

Apesar das oposições a uma intervenção militar, os Estados Unidos estavam dispostos a usar a força contra o regime de Milosevic (KHALID, 2011). Para Clinton, intervir para sanar a crise em Kosovo era uma questão de responsabilidade moral dos EUA e de seus aliados. Estava diretamente relacionado aos valores norte-americanos. Mas, ao mesmo tempo, o presidente justificava também em termos questões de interesse nacional. Em seus discursos, Clinton destacou que a estabilidade – e segurança – da Europa estava intimamente ligada aos interesses dos Estados Unidos (WHEELER, 2000).

Contudo, mesmo estando presentes os interesses nacionais, Wheeler (2000, p. 267) argumenta que o fator determinante para que houvesse uma intervenção na crise de Kosovo foi a crença do presidente de que se tratava de uma Guerra Justa. Complementa o autor, nesse sentido:

The argument is not that the national interests were not involved, since both Cook [Britain’s Foreign Secretary] and Clinton invoke the language of interests in justifying the use of force. Rather, the point is that, as Blair argued in his Chicago speech, there was no conflict between upholding humanitarian values and protecting national interests.

Em termos de interesse nacional, além do valor estratégico que a Europa tem para os Estados Unidos estava também a necessidade de recuperar a imagem da OTAN, que estava abalada desde as vacilações ocorridas durante o conflito na Bósnia (WESTERN, 2002).

A intervenção ocorreu, portanto, sob o auspício da OTAN e sem uma determinação direta da ONU, tendo sido proporcionada, sobretudo, pela presença norte-americana. Wheeler (2000) destaca que os bombardeios realizados só foram possíveis graças ao comprometimento dos EUA em disponibilizar mais de 650 aeronaves.

A operação foi peculiar. Tal qual a intervenção Bósnia, a ação deu-se por meio de bombardeios aéreos nem sempre cirúrgicos. Diversas críticas foram feitas acerca da

satisfação humanitária, tendo em vista o fato de que milhares de pessoas inocentes foram mortas ou, tornaram-se refugiadas. Por outro lado, a operação não teve sequer uma baixa do lado da OTAN (KHALID, 2011).

O intervencionismo militar foi uma das grandes marcas da política de segurança nos oitos anos de governo de Bill Clinton. Sua administração se envolveu em mais guerras curtas (*short wars*) e intervenções que qualquer outro presidente na história dos Estados Unidos desde W. Wilson (CAREY, 2001). Neste governo, ficou evidente o papel exigido da única superpotência: o de “*peace-broker*” na Europa e interventor humanitário na África. Enfatiza-se assim a missão americana de liderar a luta pela liberdade e pela paz no mundo (SANTOS, 2010).

Essa ânsia em intervir em nome da proteção dos direitos humanos em situações emergenciais não significou nem de longe um universalismo. Ao contrário, o seletivismo é que esteve sempre presente. O caso mais evidente de não envolvimento em uma crise desse cunho no período Clinton foi o já citado genocídio ruandês.

O caso kosovar torna-se peculiar no que concerne a questão da regra de ação coercitiva para a proteção dos direitos humanos, já que não houve dessa vez uma deliberação explícita do CSNU fundamentada no cap. VII para sanar a crise humanitária em tela. As potências não-ocidentais do CSNU estavam passando a assumir uma posição mais assertiva quanto a questão da não-intervenção. Contudo, percebe-se que mesmo uma intervenção impetrada pela OTAN não foi veementemente criticada por Estados opositores. As diversas resoluções concernentes à crise, bem como o precedente visto no caso bósnio tiveram peso significativo. Nota-se um senso de legitimidade, trata-se de algo que muitos autores colocaram como “ilegal, porém legítima” (WHEELER, 2000).

Em todos os casos aqui citados percebe-se a ideia de uso da força para sanar crises humanitárias de fato – emergências humanitárias supremas. Em alguns casos os interesses nacionais são bastante evidentes (como nas crises dos Bálcãs), em outros nem tanto (é o exemplo do caso já tratado da ação na Somália). Mas é claro que havia crises emergenciais nas quais graves violações dos direitos humanos estavam sendo realizadas. Os próprios números de mortes já são evidenciadores – quase todas passaram das centenas de milhares –, somando-se a eles o intenso fluxo de refugiados que normalmente acompanharam as mesmas casas numéricas – dentre outras violações

de direitos humanos com estatísticas igualmente extremadas. Essa, portanto, é a característica principal para que uma ação intervencionista use, de forma ao menos aceitável, justificativas humanitárias no seio de Sociedade Internacional.

Assim, nem todas as crises que geram violações dos direitos humanos em Estados são necessariamente passíveis de intervenção. Essa é uma medida extremada (*measure of last resort*). Em uma sociedade de Estados, a aceitação de medidas que violam as regras tradicionais derivadas do princípio da soberania e da não-intervenção é algo excepcional, já que um desencadear de ações interventivas constantes causaria uma instabilidade alarmante na ordem internacional, algo que não é desejável pelos Estados pela própria necessidade de manter a existência deles mesmos. O fortalecimento dessas regras dá garantia aos Estados fracos de que eles podem continuar, em última análise, a existir.

O que se nota é que a aceitação da prática de intervenção humanitária como regra que vêm sendo construída no pós-Guerra Fria está intimamente ligada à legalidade por parte dos Estados por meio de ações multilaterais que decorrentes de determinações das Nações Unidas. Ou deliberada pela organização, mesmo sendo ela unilateral – como de certo modo foi o caso da França em Ruanda.

Quando uma deliberação onusiana não ocorre, deve haver ao menos uma percepção de que a crise está em patamares tais que a paralisia do CSNU não deve impedir uma ação em concreto; este senso faz abafar os reclames daqueles Estados contrários a ações intervencionistas, que mesmo se pronunciando de forma oposta, são intimidados pela repercussão que uma determinada emergência humanitária gera na comunidade internacional – quando gera, é verdade, já que há casos de emergências extremadas que passam despercebidos ou sem suficiente pressão para que uma ação seja demandada internacionalmente.

Roberts (2006, p.85) expressa de modo bastante claro essa ideia de que uma determinação da CSNU é bastante importante, mas não determinante para a questão da legitimidade:

Authorization by the UN or a regional body, while highly influential, is not the only source of legitimacy. Judgements about the legitimacy of an action depend not only on which international bodies give it formal approval, but also, quite properly, on perceptions of the facts on the ground. Some interventions may have a strong legal basis in the form of explicit UN Security Council approval, and yet quickly losing their legitimacy owing to a

failure to achieve their humanitarian objectives or to adhere to humanitarian norms.

Roberts (2006) ainda vai além ao dar uma possibilidade teórica, de quando houver paralisia no CSNU uma questão de intervenção pode ser submetida na Assembleia Geral, no seu procedimento de *Unit for Peace*, que exige 2/3 de votação majoritária.

Portanto, o que se entende é que com o pós-Guerra Fria surgiu uma prática aceita de intervenção humanitária na Sociedade Internacional. Isso não quer dizer uma regra com aceitação plena, nem perfeita institucionalização. Trata-se do surgimento de uma prática possível, que passou a ganhar força principalmente com as resoluções *ad hoc* do CSNU.

A seguir, tendo por base o que são, como se deram no decorrer do pós-Guerra Fria, e quais os critérios mínimos para que ações coercitivas com justificativas humanitárias sejam estabelecidas; bem como os efeitos que as práticas repetitivas, com certo grau de coerência, geram para o fortalecimento de uma regra de intervenção no âmbito da Sociedade Internacional, procurar-se-á compreender qual o papel que as ações coercitivas da administração Bush para a questão das intervenções humanitárias, centrando-se na invasão ao Iraque. Busca-se entender as bases em que foram sustentadas as justificativas para a intervenção, se a ação pode ser tida como sendo intervenção humanitária e as implicações dessa ação para o processo de assimilação das intervenções humanitárias como regra dentro da Sociedade Internacional.

3. A PROBLEMÁTICA DAS INTERVENÇÕES HUMANITÁRIAS A PARTIR DA ADMINISTRAÇÃO BUSH

Desde início da década de 1990 as intervenções humanitárias atravessam um processo de institucionalização no âmbito das Nações Unidas. Tal processo caracteriza-se principalmente:

- a) pela legitimidade perante uma autorização do Conselho de Segurança das Nações Unidas por meio de resolução que autorizava o uso da força com base no capítulo VII da Carta da ONU e
- b) por uma situação de emergência humanitária extrema caracterizada frequentemente por centenas de milhares de mortos e outras graves violações dos direitos humanos.

Esse processo de institucionalização do uso da força para a proteção dos direitos humanos configurou-se como sendo uma característica da Nova Ordem advinda no pós-Guerra Fria. O sistema de segurança coletiva da ONU começava finalmente a funcionar. Além disso, a proteção dos direitos humanos passava a ser assunto de segurança internacional. Assim, na ocorrência de graves violações desses direitos, sobretudo genocídios, limpezas étnicas e outros crimes contra a humanidade, a organização deveria colocar o referido sistema de segurança coletiva em ação.

O caso de Kosovo foi um problema nesse processo, já que uma autorização onusiana expressa não existiu. Contudo, essa situação não serviu para minar o processo de institucionalização das intervenções humanitárias no seio da Sociedade Internacional. Na verdade, de acordo com alguns autores (Wheeler, 2000; Rodrigues, 2000), serviu para fortalecê-las, já que era uma situação evidente de grave crise humanitária e o embasamento para a ação poderia ser encontrado em outros institutos, até mesmo implicitamente em resoluções já estabelecidas pelo Conselho de Segurança.

Todavia, o que parecia ser um processo evolutivo contínuo de institucionalização de uma regra de intervenção humanitária foi abalado com a política externa norte-americana advinda do pós-11 de Setembro no Governo de G. W. Bush.

Os ataques às torres gêmeas desencadearam uma reação do governo norte-americano que fragilizou a reconstrução da Sociedade Internacional do pós-Guerra Fria. Isso também pôde ser percebido quanto à questão das intervenções humanitárias. No

tocante a essas práticas, duas características das ações do governo Bush são particularmente importantes: 1) o unilateralismo na ação do governo e 2) o uso distorcido de justificativas humanitárias nas ações coercitivas. Alguns desses problemas já puderam ser percebidos na ação no Afeganistão, mas foi na invasão ao Iraque que a situação foi mais crítica.

Este capítulo estuda, portanto, a influência das ações coercitivas praticadas no governo Bush para o processo de institucionalização das práticas de intervenções humanitárias, dando ênfase ao caso iraquiano. Para tanto, estrutura-se da seguinte forma: no primeiro subponto, analisam-se os primeiros desafios para o processo de institucionalização das referidas práticas, os que surgiram a partir dos ataques de 11 de Setembro e das ações posteriores da administração Bush, que culminaram na ação no Afeganistão e no estabelecimento da doutrina Bush; já no segundo subponto, adentra-se especificamente na invasão ao Iraque, procurando entender quais os problemas que surgiram dessa ação para a questão da institucionalização das intervenções humanitárias, centrando-se aqui nas questões do unilateralismo e do uso de argumentos humanitários; logo após, compreende-se como a partir do Iraque, pode-se entender o atual patamar das intervenções humanitárias no processo de institucionalização onusiano, utilizando-se, para tanto, a abordagem teórica das regras na perspectiva de Bull (2002) para a realização das análises.

3.1 Fatores Desestabilizadores: ascensão dos neoconservadores e a ação no Afeganistão

G. W. Bush foi eleito em 2000 para um mandato de 4 anos que se iniciou em 2001 – foi reeleito em 2004. Nos primeiros meses de seu governo, Bush dava indícios de que adotaria uma política isolacionista unilateralista – voltada, desse modo, para questões internas (DUECK, 2003/04; DAALDER E LINDSAY, 2003).

Esse desengajamento nos assuntos externos no início da administração Bush pode ser percebido no tocante aos acordos internacionais. Diversos acordos foram rejeitados logo no início do seu governo: o Tratado Antimísseis Balísticos, de 1972 e o Tratado sobre Armas Biológicas, de 1995; outros não foram ratificados: o Tratado para a Proibição de Testes Nucleares, de 1996 e o Protocolo de Kyoto, de 1997; ou nem

foram assinados: o Tratado sobre Minas Terrestres e o Estatuto de Roma, de 1998, que versa sobre o Tribunal Penal Internacional. É o que Daalder e Lindsay (2003, p.11) categorizaram como “*just say no to multilateralism*”.

Essa falta de compromisso internacional com as questões multilateralistas não se limitou aos acordos internacionais. Teve grandes reflexos também na diplomacia. Bush abdicou de continuar com a mediação no processo de paz entre palestinos e israelenses – iniciado no governo Clinton -, abandonou a política de apaziguamento das tensões como a Coreia do Norte, declinou a mediação no conflito na Irlanda do Norte assim como entre o governo colombiano e as Farc (DAALDER E LINDSAY, 2003).

Num primeiro momento, é possível avaliar que esse unilateralismo isolacionista não traria grandes problemas para as intervenções militares legítimas na esfera internacional, de modo geral – nem para a questão das intervenções humanitárias, de modo particular. Essa tendência demonstraria, *a priori*, apenas um não engajamento por parte dos EUA em questões de crises que necessitassem de uma ação coletiva intervencionista da Sociedade Internacional. O maior problema ainda estava por vir, surgiria com os ataques de 11 de Setembro às torres gêmeas e ao Pentágono.

A partir dos atentados terroristas no solo norte-americano, o governo Bush passou a dar mais atenção aos assuntos de política externa. A necessidade de atuar externamente fez com que a sua administração desse continuidade ao caminho unilateralista, mas agora pela via do engajamento militar externo. Esse militarismo foi em grande parte devido à presença dos neoconservadores³⁵ (*neocons*) na cúpula de governo (DAALDER E LINDSAY, 2003).

Os *neocons* tinham como principais características a crença de que a política externa do país deve refletir os valores liberais norte-americanos; o pensamento de que o poder dos EUA tem sido e deve ser utilizado para fins morais; a desconfiança quanto a projetos de cunho social e o ceticismo quanto ao papel das normas e instituições internacionais para se alcançar a segurança e a justiça (FUKUYAMA, 2006). Aliada a essas, destaca-se o papel dado ao uso da força por meio do militarismo para a

³⁵Boa parte desses neoconservadores já tinha feito parte de governos anteriores. Dentre esses, destacam-se os seguintes: Dick Cheney (eleito como vice-presidente); Condoleezza Rice (assessora de Segurança nacional e depois secretária de Estado); Collin Powell e Donald Rumsfeld (secretário de Defesa) (FUKUYAMA, 2006).

implementação dos planos que eles tinham para os EUA e o mundo. É o que Mann (2006) qualifica como *novo imperialismo*.

Inicialmente, esse engajamento militar dava indícios de que seria multilateral. No discurso de 20 de Setembro de 2001 ao Congresso, o presidente Bush agradeceu o grande apoio internacional dado aos Estados Unidos e requisitou às nações que se juntassem a ele na causa norte-americana de combate ao terrorismo (*we ask every nation to join us*) (BUSH, 2001). Ele enfatizou que necessitaria do apoio de todas as nações.

Os EUA buscaram tão logo disseminar a ideia de que a ameaça terrorista não era apenas uma ofensa aos EUA, mas à própria comunidade internacional. Após os ataques, as Nações Unidas, a Organização de Estados Americanos, a União Europeia e a Organização dos Estados Islâmicos prontamente condenaram os ataques e ofereceram apoio aos EUA. De acordo com Cameron (2003, p. 136), houve o retorno a uma máxima presente na Guerra Fria: “*my enemy’s enemy is my friend*” .

A perspectiva de uma mudança de postura ficaria mais evidente quando o governo norte-americano foi às Nações Unidas requerendo autorização para intervir no Afeganistão, a qual foi dada pela Resolução 1368, somada à posterior ação por meio da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN). Todavia, ressalta Daalder e Lindsay (2003) que na verdade a atuação conjunta com a OTAN ocorreu por motivos táticos³⁶ e não por visava engajar-se multilateralmente.

Mann (2006) lembra que o multilateralismo é incompatível com o pensamento imperialista dos *neocons*. Na mesma linha, Jervis (2003) ressalta que o unilateralismo é uma questão intrínseca aos neoconservadores. Este autor em suas análises ressalta que a participação de outros países é necessária, mas isso não significa uma atitude decisória conjunta:

Of course, assistance from others was needed in Afghanistan and Iraq. But these should not be mistaken for joint ventures, as the United States did not bend its policy to meet others' preferences. In stressing that the United States is building coalitions in the plural rather than an alliance (the mission determines the coalition, in Rumsfeld's phrase), American leaders have made it clear that they will forego the participation of any particular country rather than compromise (JERVIS, 2003, p. 370).

³⁶ Apesar de os referidos autores não detalharem quais seriam esses motivos táticos, depreende-se que figurariam entre eles a facilidade de mobilização proporcionada das bases da OTAN e pelo contingente bélico dos Estados associados.

Como já tratado anteriormente, a descrença nas organizações internacionais é uma característica dos *neocons* (FUKUYAMA, 2006). Mas essa questão só ficará mais evidente no caso iraquiano. Na intervenção contra o Afeganistão, havia mais um receio do que propriamente uma falta de legitimidade, tendo em vista que a resolução 1368 do Conselho de Segurança da ONU facultava o uso da força aos Estados Unidos. Apesar de não trazer explicitamente o capítulo VII na sua fundamentação, a resolução proferiu as “palavras mágicas” “*all necessary steps*” (ONU, 2001, S/RES/1368), o que possibilitava a interpretação implícita da possibilidade de fundamentação no referido capítulo. A legitimidade das ações norte-americanas foi facilitada ainda mais com o enorme apoio internacional dado por meio de discurso de estadistas de diversos países assim como o apoio material de 25 Estados que participaram da operação de modo conjunto (DAALDER E LINDSAY, 2003).

É evidente que um engajamento unilateral militarista dos EUA poderia fragilizar o consenso quanto à possibilidade do uso de intervenções legítimas na Sociedade Internacional, já que se trata do Estado com maiores recursos de intervir em esfera internacional. Isso é ainda mais claro no caso das intervenções humanitárias, nas quais esse consenso vem ainda em processo de consolidação. Mas o unilateralismo que ficaria evidente posteriormente, mesmo seus contornos já sendo delineados com ações de governo antes mesmo dos atentados – tal qual citado anteriormente – não foi um grande problema neste caso.

Uma questão mais sensível foi a da disseminação dos valores liberais. Com o tempo, a motivação inicial de capturar Osama Bin Laden foi perdendo “fôlego” e isso fez com que surgisse a necessidade de encontrar outras justificativas para a intervenção. Segundo Chesterman (2006, p. 166), ao passo que a probabilidade de capturar Bin Laden foi diminuindo, os Estados Unidos passaram a realizar uma mudança na sua retórica quanto à sua ação. Desse modo, os discursos saíram do foco da autodefesa e da captura do terrorista para uma espécie de *national-building* – função que os EUA exerceram de certo modo anteriormente e que, segundo o autor, foi antes alvo de várias críticas do próprio Bush. Nessa nova perspectiva, o povo afegão deveria ser libertado do governo opressor dos Talibãs.

Havia na administração Bush – sobretudo no núcleo neoconservador – a crença de que democracias eram mais previsíveis, mais confiáveis e menos belicosas que

Estados não-democráticos. Não significava, no pensamento dessa administração, que um mundo em que democracias dominassem o ambiente seria um mundo sem guerras, mas era algo bastante próximo disso. Elucidativamente, destaca Marzarr (2003): “*Thus Bush's officials, much like Reagan's, are adherents of the distinctly liberal and idealist (not to mention fundamentally valid) notion of the 'democratic peace'*”.

Na verdade, como lembra Santos (2010), essa ideia de “espalhar a democracia” é uma característica presente nas atuações intervencionistas norte-americanas em geral, sobretudo no pós-Guerra Fria – é um componente idealista na política externa desse país. Essa característica torna-se mais evidente no governo Bush. Mazarr (2003) lembra que o idealismo da administração Bush é advindo de uma crença no “progresso da humanidade” e vem de dois fatores fortemente presentes no discurso do presidente Bush: uma crença religiosa patente, combinada com uma forte convicção nos valores de liberdade e livre mercado. Assim, o intervencionismo do governo Bush vem imbuído fortemente de valores – liberais, mas também religiosos. – traduzido numa luta do “bem contra o mal”, que visa à promoção da democracia como valor almejado pela humanidade e de interesse dos EUA (MAZARR, 2003).

No *State of the Union*³⁷ de 2002 – o mesmo onde ele traça as linhas genéricas do que ficou conhecido como Doutrina Bush – o presidente norte-americano reafirma o discurso de libertação do povo afegão, e ressalta o papel dos Estados Unidos na construção de um “*Afghanistan liberated*” (BUSH, 2002).

A Resolução 1368 do Conselho de Segurança não previa nada acerca de uma mudança de regime. Esse foi um componente puramente norte-americano. A distorção em uma determinação feita por um órgão de segurança coletiva é algo que corrobora para aumentar receios acerca de intervenções futuras. A mudança de justificativas em nome da libertação do povo afegão é outro componente que pode trazer instabilidade quanto a intervenções estabelecidas no seio das Nações Unidas, e isso também influenciará nas questões de intervenções humanitárias, tendo em vista o temor daqueles que votariam uma resolução do CSNU de que determinada intervenção poderia servir para novas mudanças de regime.

³⁷ O *State of the Union* é uma comunicação entre o Presidente e o Congresso, no qual o chefe do executivo se reporta ao parlamento sobre as condições atuais dos EUA e fornece propostas políticas para o ano legislativo em questão. Tem sua origem na própria Constituição norte-americana. Em regra, é proferido no início de cada ano. Esses discursos estão disponíveis no site da Casa Branca: <<http://www.whitehouse.gov>>.

Outra questão ainda mais relevante – que terá influência direta quanto à problemática das intervenções humanitárias a partir da administração Bush – foi o uso de argumentos humanitários como justificativa para a intervenção no Afeganistão. Chesterman (2006) enfatiza que o uso de argumentos humanitários na intervenção ao Estado afegão ocorreu em parte para conquistar a própria confiança dos nacionais desse país, e em parte para adquirir legitimidade internacional.

Bush, em discurso proferido em 7 de Outubro de 2001, ressalta o papel que a ação no Afeganistão estava tendo para ajuda humanitária no país: *“the oppressed people of Afghanistan will know the generosity of America and our allies. As we strike military targets, we will also drop food, medicine and supplies to the starving and suffering men and women and children of Afghanistan”* (BUSH, 2001, p. 80).

No discurso de Bush proferido na Assembleia Geral das Nações Unidas em 10 de Novembro de 2001, as justificativas humanitárias para a intervenção no Afeganistão tornam-se mais sintomáticas quando o presidente acusa o governo dos Talibãs de maus tratos aos seus nacionais: *“my country grieves for all the suffering the Taliban have brought upon Afghanistan, including the terrible burden of war. The Afghan people do not deserve their present rulers. Years of Taliban misrule have brought nothing but misery and starvation”*. Posteriormente, destaca a importância que teria o fim do regime para amenizar o referido sofrimento humano: *“when that regime is gone, the people of Afghanistan will say with the rest of the world: good riddance”*³⁸ (BUSH, 2001, p. 86) . Há de enfatizar ainda nesse discurso, a importância que Bush dá a libertação das mulheres do sistema opressor do regime dos Talibãs.

A evidência de justificativas humanitárias para a ação no Afeganistão é consolidada no *State of the Union* de 2002. Em um trecho específico do discurso, Bush ressalta a importância da intervenção no Afeganistão como uma modalidade de ajuda humanitária ao relatar que a ação *“saved a people from starvation, and freed a country from brutal oppression”* (BUSH, 2002, p. 103).

Não obstante esses discursos humanitários, Moore (2007, p. 179) avalia que as questões humanitárias não tiveram um papel central na motivação da referida

³⁸ Discurso disponível em: <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/infocus/bushrecord/documents/Selected_Speeches_George_W_Bush.pdf> Acesso em 07 de Jan. de 2013.

intervenção norte-americana: *“the decision to intervene in this manner was dictated by military and political stimuli, which did not so much include humanitarian intent as attached it piggyback as a compelling accessory”*.

O referido autor ressalta que as ações dos EUA demonstraram uma preocupação secundária no que tange a preocupação com os civis afegãos durante a invasão:

For a considerable period of time the United States blocked efforts to expand the size and geographical mandate of the ISAF [estabelecida pela ONU e liderada pela GB], which otherwise could have provided better security for populations in outlying provinces and permitted less inhibited civilian humanitarian and reconstruction efforts by the Afghan central government, UN agencies and NGOs. (...) Policies on how to deal with the warlords and other local commanders were set more by the international interests in wiping out the terrorist enemy than by indigenous requirements for serving the basic needs of local communities and the linking of the central government to them (MOORE, 2007, p. 180)

Na verdade, houve um descaso quanto ao povo afegão. Os ataques perpetrados no território do Afeganistão penalizaram uma grande quantidade de civis. Segundo Mann (2006), as baixas civis gerais na intervenção norte-americana devem ter girado em torno de 10 mil, mais do que o triplo de mortos afetados pelo 11/09. Na concepção desse autor, isso caracteriza um terrorismo de Estado por parte do governo norte-americano.

Bellamy e Wheeler (2008) também engrossam a fileira dos analistas os quais relatam o papel secundário da proteção humanitária da intervenção norte-americana, ao ressaltar que os impulsos humanitários no presente caso foram menos importantes do que os interesses estratégicos.

Chesterman (2006, p. 171) argumenta que

What caused the shift in US (and, therefore, UN) policy on Afghanistan was a radical redefinition on national interest. (...) self-defense was the primary legal justification for the US response, though this became tempered by more humanitarian concerns as the operation continued.

O Afeganistão era um país fortemente criticado por sua postura na questão dos direitos humanos. Contudo, antes dos atentados de 11/09, os Estados Unidos e seus aliados não se mostravam dispostos a “hastear essa bandeira” e “lutar em nome da proteção dos civis afegãos oprimidos”. Nem mesmo essa retórica estava inicialmente inserida nas justificativas para a intervenção. Isso só aconteceu posteriormente em uma flagrante mudança de discurso, o que robustece o ceticismo quanto essas justificativas

(CHESTERMAN, 2006) - e particularmente quanto às intervenções humanitárias (BELLAMY E WHEELER, 2008).

Assim, o uso de argumentos humanitários nesse caso vai influenciar negativamente a questão das intervenções humanitárias, tendo em vista que tal discurso, como lembrado por Chesterman (2006) teve muito mais um caráter de satisfação dos interesses nacionais do que propriamente uma ação visando amainar o sofrimento do povo afegão. Além disso, é difícil caracterizar a situação no Afeganistão como uma “emergência humanitária suprema” na concepção de Wheeler (2000). Mesmo havendo uma situação de violação dos direitos humanos, não dá para fazer uma comparação entre a situação no Afeganistão e as crises humanitárias que motivaram intervenções na década de 1990, tais quais a crise de famintos na Somália, o genocídio em Ruanda ou a limpeza étnica na Bósnia³⁹ - já apresentadas.

Portanto, o surgimento da Guerra contra o Terror trouxe novos desafios para a questão da legitimidade no uso da força na Sociedade Internacional. O engajamento militar no exterior, que adveio com a junção da ascensão dos *neocons* e os atentados de 11/09, foi um dos principais fatores responsáveis por esses desafios. Houve uma fundamentação legítima na intervenção com a deliberação do CSNU, todavia, com a mudança de argumentos para o estabelecimento de um novo regime (e de um processo de *national building*) e fundamentações baseadas em questões humanitárias, ocorreu uma fragilização dessa legitimidade, que terá reflexos nas intervenções humanitárias – sobretudo por causa dessa última questão.

Mas o maior desafio no tocante ao processo de institucionalização da prática de intervenções humanitárias surgiria com o advento da invasão ao Iraque. A questão do uso de argumentos humanitários e a postura unilateralista nesse caso se tornarão mais problemáticas, instabilizando de sobremaneira o referido processo.

³⁹ Essa comparação não é possível tendo em vista que os casos da década de 1990 eram fatalidades crises humanitárias supremas que tinham como resultado dezenas e até centenas de milhares de mortos, tal gravidade não era vista no caso afegão.

3.2 O papel da invasão no Iraque para as intervenções humanitárias

A intervenção no Afeganistão foi apenas o princípio do militarismo na política exterior do governo Bush. Em 08 de Outubro de 2001, o presidente já dava indícios de que a sua ação não ficaria apenas no Afeganistão: “*Today we focus on Afghanistan, but the battle is broader*”⁴⁰ (BUSH, 2001, p. 76). Não obstante, o discurso no qual se evidenciou claramente que as investidas externas iriam continuar foi o *State of the Union* de 2002.

No referido *State of the Union*, Bush diz que a Guerra contra o Terror está longe de terminar:

What we have found in Afghanistan confirms that, far from ending there, our war against terror is only beginning(..) tens of thousands of trained terrorists are still at large. These enemies view the entire world as a battlefield, and we must pursue them wherever they are (BUSH, 2002, p.104-105)

Na mesma ocasião, Bush começa a interligar os fatos de 11/09 com as justificativas oficiais que seu governo viria a utilizar para fundamentar a sua próxima ação, que seria a invasão no Iraque: a existência de Armas de Destruição em Massa (ADM)s e de um programa nuclear, depois associa essas questões diretamente ao Iraque, acusando o governo de Hussein de, dentre outras fatos, impedir inspeções internacionais.

No *State of the Union* de 2003, Bush volta a enfatizar a ameaça que o regime de Hussein no Iraque estava trazendo à ordem internacional. Em discurso proferido em 26 de fevereiro de 2003, Bush ameaça definitivamente o Iraque: “*We hope that the Iraqi regime will meet the demands of the United Nations and disarm, fully and peacefully. If it does not, we are prepared to disarm Iraq by force*” (BUSH, 2003, p.168). Semanas depois desse discurso, o Iraque é invadido por uma coalizão⁴¹ liderada pelos Estados Unidos, com forte apoio britânico e contingentes menores de outros Estados, mas sem autorização do Conselho de Segurança da ONU.

De acordo com Pfiffner (2004), três argumentos fundamentaram a invasão dos EUA no Iraque: a) a existências de ADMs químicas e biológicas as quais poderiam ser usadas contra os Estados Unidos; b) a existência de um possível programa nuclear; e c)

⁴⁰ Discurso disponível em: <http://www.washingtonpost.com/wp-srv/nation/specials/attacked/transcripts/bushaddress_100801.htm> .Acesso em: 06 de Jan. de 2013

⁴¹ Essa coalizão incluiu Austrália, Espanha, Polônia e Reino Unido.

a ideia de que havia uma possível ligação entre Hussein e a Al Qaeda. Todas essas questões são identificadas nos discursos de Bush que antecederam a invasão.

O principal argumento que embasara a invasão no Iraque foi a possível existência de ADMs – dentre essas, o governo norte-americano incluía as armas nucleares. Era um assunto de segurança nacional, e para que essa fosse preservada, era necessário retirar o poder das mãos de Hussein (Khalid, 2011). O relativo sucesso obtido na intervenção realizada no Afeganistão forneceu também subsídios suficientes para justificar uma nova ação, sob o auspício da doutrina de guerra preventiva⁴², definida na *National Security* de 2002 (BELLAMY, 2004).

De acordo com Chomsky (2009), a necessidade de impedir um suposto programa iraquiano de produção de ADMs foi a única justificativa oficial da administração Bush: *“we must prevent the terrorists and regimes who seek chemical, biological or nuclear weapons from threatening the United States and the world”* (BUSH, 2002, 105). O trecho já citado do discurso de 26 de Fevereiro de 2003 reforça essa ideia.

Porém, dias após o início da invasão, ficou claro que o argumento de que haveria um arsenal de ADMs químicas e biológicas foi logo frustrado. O Iraque teve sim um programa de ADMs, mas isso foi até o princípio da década de 1990, quando os inspetores da ONU desativaram-no. Como lembra Chomsky (2009, p. 37) de forma crítica:

Havia, sim, depósitos de equipamentos para o desenvolvimento de ADMs no Iraque: aqueles foram produzidos nos anos 1980 com a ajuda dos Estados Unidos e da Grã-Bretranha, dentre outros, ajuda que continuou até muito depois do fim da guerra com o Irã e de Saddam cometer alguns de suas piores atrocidades. Essa ajuda incluía meios para o desenvolvimento de mísseis, de armas nucleares e de cepa virulentas de antraz e outras biotoxinas, estas últimas em aparente violação da Convenção sobre Armas Químicas e Biológicas, uma grande transgressão do direito internacional. (...) Essas áreas estavam sob proteção dos inspetores da ONU, mas os invasores os dispensaram, deixando tais áreas desprotegidas.

Assim, sentencia Chomsky (2009, p. 38): *“A justificativa oficial para a invasão no Iraque foi impedir o uso de ADMs que não existiam”*.

⁴² A conceituação de guerra preventiva, a diferenciação da guerra preemptiva é discutida no subponto seguinte (3.2.1), que trata do unilateralismo na invasão ao Iraque.

O segundo ponto destacado por Pfiffner (2004) foi a existência de um programa nuclear desenvolvido por Hussein. Na verdade, Bush – em seus discursos – colocava a questão nuclear junto com as armas químicas e biológicas em um só grupo de ADMs.

Durante o ano de 2002, o Presidente Bush, e sua cúpula, afirmou por diversas vezes que existia um programa nuclear no governo iraquiano (PFIFFNER, 2004), esse posicionamento foi reforçado no *State of the Union* de 2003. É possível ver essa questão já num discurso presidencial proferido em Outubro de 2002, feito pelo presidente:

We agree that the Iraqi dictator must not be permitted to threaten America and the world with horrible poisons and diseases and gasses and atomic weapons (...). The evidence indicates that Iraq is reconstituting its nuclear weapons program (...). Satellite photographs reveal that Iraq is rebuilding facilities at sites that have been part of his nuclear program in the past (...) he could have a nuclear weapon in less than a year (...). Facing clear evidence of peril, we cannot wait for the final proof, the smoking gun that could come in the form of a mushroom cloud (BUSH apud PFIFFNER, 2004, p. 44)

Na verdade, o programa nuclear do Iraque, assim como seu programa de armas químicas e biológicas, estava desativado. Como evidenciam Daalder e Lindsay (2003, p. 23): “*there was no evidence that Baghdad had proliferated any of its weapons or capabilities to others, and its direct sponsorship of terrorism had waned*”.

Nem as principais fontes que embasavam o posicionamento do governo foram provas claras disso. Essas supostas evidências que serviram com fundamentação para a ação norte-americana no Iraque foram as suspeitas de que o Iraque tinha comprado urânio e possíveis tubos os quais seriam usados em centrífugas para criar material de fissão nuclear. Pfiffner (2004) destaca que tais evidências foram bastante duvidosas e não poderiam embasar uma ação intervencionista.

Não há dúvidas que Hussein tinha um significativo arsenal convencional e estava desenvolvendo mísseis e outras armas que violavam as resoluções que as Nações Unidas tinham imposto sobre o Iraque desde a primeira Guerra do Golfo. Todavia, quanto às armas de destruição em massa, que foram arguidas como fundamentação para a invasão no Iraque, as provas eram bastante evasivas (PFIFFNER, 2004).

O terceiro argumento encontrado por Pfiffner (2004) nas justificativas da administração Bush para a ação no Iraque foi uma suposta ligação entre a Al Qaeda e Hussein.

Em 07 de Outubro de 2002, Bush, ao pressionar o Congresso para ter uma resolução que o possibilitasse usar a força contra o Iraque, disse: "*We know that Iraq and al Qaeda have had high-level contacts that go back a decade. (...) We've learned that Iraq has trained al Qaeda members in bomb-making and poisons and deadly gasses.*" (BUSH apud PIFFNER, 2004, p. 44). No mesmo discurso ele justifica essa necessidade de agir contra o Iraque por causa dos atentados de 11/09.

Não obstante, nem os organismos de investigação norte-americanos (CIA e FBI), nem uma comissão responsável para tratar do assunto nas Nações Unidas, foram capazes de achar uma ligação entre Hussein e a Al Qaeda (PIFFNER, 2004)

No discurso de 01 de Maio de 2003, Bush continuou firme com a posição de que havia essa ligação, apesar de falta de evidências. Essa sustentação do presidente foi seguida por sua cúpula no decorrer do ano de 2003 (PIFFNER). Apenas em 18 de Setembro de 2003, Bush afirmou que os Estados Unidos não tinham evidências de que havia uma ligação entre a Al Qaeda e Hussein.

Assim, os três principais argumentos utilizados pela administração Bush para justificar a sua ação no Iraque foram logo invalidados pouco tempo depois da invasão. O que leva a crer que se forçou a criação de justificativas para convencer o povo norte-americano e o Congresso desse país a autorizar a ação no Iraque (KELLNER, 2007).

Para muitos analistas, os interesses nacionais é que foram os principais elementos impulsionadores da invasão Iraquiana. Klare (2006/07.), em um artigo intitulado *Oil, Iraq, and American foreign policy*, ressalta justamente essa busca por interesses nacionais materializados no domínio de fontes petrolíferas como a explicação plausível para a invasão no Iraque. Bandeira (2008, p. 17-18) acrescenta ao interesse no petróleo a questão estratégica; na sua análise, a Guerra contra o Terror foi apenas uma "mera retórica, um eufemismo" para encobrir os reais objetivos de Bush que eram: "vencer a resistência e/ou insurgência islâmica, e controlar a Ásia Central e o Oriente Médio, com suas enormes jazidas de gás e petróleo". Nessa mesma linha, Kurth (2005, p. 97) destaca esses interesses, mas acrescenta em suas análises a questão dos valores liberais:

When the Bush administration decided, after the 9/11 attacks but even before the conclusion of the Afghan War, that It would go to war with Iraq, it did so because of its own definition of U.S. vital interests. These included both security interests (the presumed threat of weapons of mass destruction under

the control of Iraq or even Al Qaeda) and economic ones (the anticipated U.S. control of Iraqi oil production). But some prominent members of the administration— most obviously then Deputy Secretary of Defense Paul Wolfowitz, but also probably President Bush himself—saw a U.S. vital interest in bringing about the democratization of Iraq, and then using Iraq as a model to spread liberal democracy and free markets to other countries in the Middle East, most notably Syria and Iran.

Os valores liberais fizeram parte dos discursos de Bush, e com o tempo passaram a “assumir a dianteira” nas justificativas. Isso se deveu em parte à necessidade de mostrar o lado benévolo do governo na sua ação e em parte para convencer o próprio povo norte-americano (CHOMSKY, 2009). A título de exemplo, é possível citar um trecho do discurso de 26 de Fevereiro de 2003: *“A liberated Iraq can show the power of freedom to transform that vital region, by bringing hope and progress into the lives of millions America’s interests in security, and America’s belief in liberty, both lead in the same direction: to a free and peaceful Iraq”*. (BUSH, 2003, p.168).

Segundo Chomsky (2009, p.33), “sem perder a pose, o sistema doutrinal tramou novos pretextos e justificativas que logo se tornaram verdadeiros dogmas: a guerra era inspirada na nobre visão de democracia do presidente Bush, compartilhada por seu colega britânico”.

Quanto à construção do discurso em favor da invasão do Iraque, é elucidativa a reflexão de Kellner (2007, p. 635)

(...)to sell the policy to the public, the Bush-Cheney regime had to provide reasons that would resonate and generate support. After 9/11, the Bush administration used fear to mobilize consent for its hard right-wing domestic and foreign policies, and to gain support for Iraq they utilized a discourse of fear, evoking images of nuclear mushroom attacks, chemical and biological weapons attacks, and purported connections between the Hussein regime and Al Qaeda to attack the United States.

Para a questão das intervenções humanitárias de modo particular, o discurso de Bush é particularmente importante quanto às justificativas humanitárias. Assim como no Afeganistão, os argumentos de que a ação no Iraque era também um ato visando a defesa dos direitos humanos dos nacionais esteve também presente. Na verdade, esse discurso, aliado à prática unilateralista que foi a ação no Iraque – pois não houve uma autorização do Conselho de Segurança da ONU para que essa ação ocorresse – são os dois fatores mais problemáticos quanto ao processo de institucionalização das práticas de intervenções humanitárias.

Assim, essa pesquisa buscará perceber nos próximos subpontos desse capítulo a influência dessas duas questões: o unilateralismo e o uso de argumentos humanitários, para esse processo de institucionalização, para, posteriormente, fazer uma análise de como está esse processo após a referida ação coercitiva.

3.2.1 O unilateralismo

Em 20 de Março de 2003 o governo de Bush deu início à invasão⁴³ no Iraque. Ao fazer isso, os Estados Unidos agiram unilateralmente e criaram um momento de instabilidade na Sociedade Internacional.

Ao invadir o Iraque, a administração Bush colocou em prática a sua tese de guerra preventiva, a qual foi estabelecida pela *National Security Strategy* (NSS) de 2002: *prevent our enemies from threatening us, our allies, and our friends, with weapons of mass destruction* (WHITE HOUSE, 2002, p.1).

De acordo com Gupta (2008), a principal controvérsia quanto ao direito internacional advinda da guerra contra o Iraque foi a referida questão da autodefesa preventiva. A NSS forneceu um suposto “direito de legítima defesa preventiva” aos Estados Unidos, o qual lhes possibilitaria atacar a quem eles julgassem que estivesse os ameaçando (CHOMSKY, 2009). Esse documento traz a ideia de que os Estados Unidos não mais devem esperar serem atacados primeiro para só depois reagir. Assim,

The document represents a set of foreign policy guidelines outlining a new phase in US foreign policy that would henceforth place a greater emphasis on military pre-emption, military superiority, unilateral action, and a commitment to "extending democracy, liberty, and security to all regions" (GUPTA, 2008, p. 181).

A ideia de uma ação preventiva de um Estado contra outro não está prevista na Carta da ONU. A única ação unilateral que este acordo possibilita é para a legítima defesa enquanto o CSNU não tomar as providências. Esta previsão está presente no artigo 51:

Nada na presente Carta prejudicará o direito inerente de legítima defesa individual ou coletiva, no caso de ocorrer um ataque armado contra um membro das Nações Unidas, até que o Conselho de Segurança tenha tomado as medidas necessárias para a manutenção da paz e da segurança internacionais. As medidas tomadas pelos membros no exercício desse direito de legítima defesa serão comunicadas imediatamente ao Conselho de

⁴³ Fez-se aqui a opção de utilizar invasão e não intervenção, para fazer uma diferenciação entre os casos precedentes. Trata-se de uma opção do autor, por considerar o caso uma flagrante violação das regras internacionais.

Segurança e não deverão, de modo algum, atingir a autoridade e a responsabilidade que a presente Carta atribui ao Conselho para levar a efeito, em qualquer momento, a acção que julgar necessária à manutenção ou ao restabelecimento da paz e da segurança internacionais. (ONU, 1945)

Portanto, como salienta Soares (2008, p. 259), “além de deixar claro que se trata de um ato provisório, até que o Conselho de Segurança venha a adotar as medidas que lhe competem, o ato de legítima defesa deve estar motivado como uma resposta à ocorrência de uma agressão por outro Estado”.

Na interpretação de Falk (2004), o artigo 51 dá margens para a interpretação acerca da defesa preemptiva. Isso quer dizer que, havendo uma situação de ataque iminente de um Estado contra outro, há a possibilidade de a provável vítima agir de forma antecipada. Todavia, ressalta ele que não cabe neste artigo a interpretação quanto a uma ação preventiva⁴⁴. Essa é a mesma posição adotada por outros acadêmicos (ver GUPTA, 2008).

A legítima defesa que a administração Bush arguiu era devido à possível utilização de armas de destruição em massa contra seu país por parte do governo iraquiano. Argumentação essa que, como foi visto no tópico anterior, não esteve fundamentada em provas efetivas nem mesmo depois da ação nesse país. Na verdade, os EUA não esperaram sequer a conclusão definitiva dos relatórios da comissão da ONU que fazia a inspeção no Iraque (SOARES, 2008). Isso evidencia a disposição de agir unilateralmente.

Nem mesmo no direito internacional costumeiro é possível perceber uma ação legítima por parte do governo norte-americano, tendo em vista que os dois principais requisitos presentes no costume internacional – necessidade de agir e proporcionalidade na ação – não foram cumpridos na invasão ao Iraque (GUPTA, 2008).

De acordo com Brunnée e Toope (2004), as justificativas para a invasão terminaram não sendo fundamentadas oficialmente no referido artigo 51 nem na NSS de 2002. Segundo esses acadêmicos, os Estados Unidos preferiram embasar-se oficialmente em resoluções que o CSNU tinha determinado contra o Iraque a mais de uma década. Essa alternativa pode ser percebida já nas palavras do presidente na AGNU

⁴⁴ Ação preventiva é aquela que ocorre quando há apenas indícios de uma possível agressão. Difere, portanto, da ação preemptiva, que se dá quando as evidências são claras que um ataque está sendo preparado – o exemplo mais claro deste último caso é quando tropas são colocadas na fronteira do Estado rival (ver FALK, 2004).

em 12 de Setembro de 2002 – ou seja, meses antes da ação no Iraque – como pode ser visto:

In 1991, Security Council Resolution 688 demanded that the Iraqi regime cease at once the repression of its own people, including the systematic repression of minorities — which the Council said, threatened international peace and security in the region. This demand goes ignored. (...) In 1991, the U.N. Security Council, through Resolution 687, demanded that Iraq renounce all involvement with terrorism, and permit no terrorist organizations to operate in Iraq. Iraq's regime agreed. It broke this promise (Bush, 2002, p. 141)

Bush (2002, p. 144) ainda reafirma essa ideia no decorrer desse discurso: *“We want the resolutions of the world's most important multilateral body to be enforced. And right now those resolutions are being unilaterally subverted by the Iraqi regime”*.

Em debate no CSNU, o representante norte-americano enfatizou que a ação no Iraque foi autorizada pela resolução 687 (ONU, 2003, SC7707), complementando essa fundamentação em resoluções do Conselho. Embasamentos nesse sentido também constaram na carta que o governo norte-americano enviou à ONU para justificar a ação no Iraque (BRUNNÉE E TOOPE, 2004).

O CSNU não ratificou a ideia dos EUA em invadir o Iraque preventivamente com base em uma possível ameaça internacional, nem no argumento de legítima defesa. Isso ficou claro ao observar o fato de que não houve nenhuma resolução do Conselho nesse sentido. O CSNU também não corroborou com a fundamentação que tinha por base as antigas resoluções do início da década de 1990.

Na verdade, a defesa do representante Iraquiano perante o CSNU teve muito mais embasamento no direito internacional do que as fundamentações norte-americanas, segundo este:

Despite the fact that Iraq had not crossed the Atlantic to attack the United States, had no link to the 11 September attacks and had no weapons of mass destruction, United States forces had crossed the Atlantic to control his region. (...) He called on the Council to adopt a resolution to halt the war and restore peace (ONU, 2003,SC7707).

É possível perceber a desaprovação da Sociedade Internacional nos pronunciamentos feitos no âmbito do próprio CSNU quanto à guerra. Nesse sentido, no dia 12 Março de 2003 houve reprovações por parte de diversos países no Conselho quanto ao iminente uso da força no Iraque, apesar do apoio de uma quantidade restrita de outros Estados (ONU, 2003, SC7687)

Em comunicados feitos no CSNU em 19 de Março de 2003, mais uma vez a reprovação por meio de membros da Sociedade Internacional evidenciou-se. Representantes do governo da Alemanha, da Rússia e da França demonstraram que estavam em desacordo com uma ação preventiva por parte dos Estados Unidos e da Grã-Bretanha, tendo em vista à falta de evidências conclusivas. Uma comissão da ONU era responsável por verificar a existência de ADMs – a *United Nations Monitoring, Verification, and Inspections Commission (UNMOVIC)* –, segundo a *Arms Control Association*, foram feitas mais 900 inspeções em mais de 500 locais, nelas não foram encontrados indícios de armas nucleares – nem tão pouco químicas ou biológicas⁴⁵.

É elucidativo o comentário do representante francês quanto ao desacordo da ação norte-americana:

To those who chose to use force and thought they could resolve the world's complexity through swift preventive action, France offered, in contrast, resolute action over time. Everyone in the room knew the inspections were producing tangible results and offered the prospect of effective disarmament through peaceful means and in short time frames. Those who hoped to eliminate the dangers of proliferation through armed intervention in Iraq were depriving themselves of a key tool for resolving other crises of the same type. (ONU, 2003, SC7696)

Mais tarde, em 27 de Março de 2003, o representante da Rússia no Conselho de Segurança foi enérgico ao afirmar que a ação no Iraque foi uma violação do Direito Internacional. Segundo este:

The United States and the United Kingdom had been unable to provide proof of their allegations regarding Iraq's weapons of mass destruction, or Baghdad's support for international terrorism. During the military action, no proof had been found to corroborate those accusations. The use of force to change the political regime in a sovereign State ran counter to the principles of the United Nations Charter and was a serious political mistake (ONU, 2003, SC7707).

Deve-se ter em mente que “as normas jurídicas que constituem o arcabouço normativo da ONU são as únicas as quais, na atualidade, legitimam o emprego virtual ou real da força militar nas relações internacionais” (SOARES, 2008 ,p. 245). Por ser o órgão responsável por estabelecer as deliberações que permitem o uso da força com base nessas normas, o CSNU tem um forte peso na legitimação de ações no que tange a assuntos de segurança perante a Sociedade Internacional, mesmo não sendo a única fonte para tanto. Nesse sentido, Brunnée e Toope (2004, p. 805) salientam estas

⁴⁵ Dados disponíveis em: <<http://www.armscontrol.org/factsheets/iraqchron>>; Acesso em 03 de jan. de 2013.

elucidativas reflexões: *“The Security Council remains an indispensable forum for deliberation and a crucible for justification. Disturbing failures notwithstanding, the Council is the only plausible source of legitimation for the collective use of force”*. (BRUNNÉE E TOOPE, 2004, p. 805). Ainda, vale destacar as ponderações Falk (2004, p. 263):

the most important lesson of the invasion of Iraq is that the safeguards built into the requirement of the multilateral authorization of the use of force by UN members are both justified and necessary. If nations seeking to use force cannot mount strong enough evidence of a security threat to convince a majority of the Security Council and to avoid a veto (provided that the veto is not clearly motivated by countervailing political interests), the world should wait and try another way before sending in the troops.

Desse modo, o desrespeito às Nações Unidas foi marcante no presente caso. Tão patente foi a falta de compromisso do presidente com a ONU – e consequentemente com os Estados que compõem essa organização – que ele questionou até a própria relevância da instituição: *“Will the United Nations serve the purpose of its founding, or will it be irrelevant?”* (BUSH, 2002, p. 144).

Por meio da teoria de Bull (2002), é possível lembrar que os Estados criam instituições que são responsáveis para lidar com assuntos determinados no seio da Sociedade Internacional. A legitimidade do CSNU advém do próprio valor comum compartilhado pelos Estados de manutenção da ordem internacional. Esse valor é instrumentalizado por regras que são estabelecidas pelos Estados. O que a administração Bush fez foi burlar essas regras sem o consenso da Sociedade Internacional. Se tivesse havido tal consenso, poderia ter existido uma reformulação de regras, mas isso não foi o que ocorreu.

Ao agir unilateralmente, em desrespeito ao sistema de segurança coletiva da ONU, a administração Bush causou grandes danos às regras internacionais que regulam o uso da força. Isso terá influência sobre o processo de institucionalização das intervenções humanitárias. Pois, como ressalta Roth (2006, p. 85-86), intervenções humanitárias *“should ideally, though not necessarily, be endorsed by the UN Security Council or another body with significant multilateral authority”*. Como visto, isso não foi o que ocorreu no presente caso.

O próximo subponto desta pesquisa discutirá o papel dos argumentos humanitários na invasão do Iraque e sua influência para a questão das intervenções humanitárias, fazendo-se assim a junção dos dois principais fatores considerados nesse

trabalho (unilateralismo e justificativas humanitárias) que mais significação tem na discussão do uso da força no âmbito da ONU para a proteção dos direitos humanos em situações emergenciais.

3.2.2 A retórica humanitária e seus efeitos para as intervenções humanitárias

Como visto, a segunda ação militar externa praticada na administração Bush também não baseou seus impulsos iniciais na preocupação humanitária. Bellamy e Wheeler (2008) destacam que as justificativas humanitárias para a invasão no Iraque começaram a surgir com a dificuldade dos Estados Unidos e seus aliados em provar que Hussein possuía um programa real de produção de armas de destruição em massa. Bush e Blair passaram então a ponderar que, independentemente da problemática das armas de destruição em massa, a guerra era justificada porque o Iraque “tornar-se-ia um lugar melhor sem Saddam” (*“Iraq is a better place without Saddam”*).

“É necessário criar falsas impressões não apenas dos “Grandes Satãs” da hora, mas também da nobreza impar de seus exorcistas” (CHOMSKY, 2009, p. 121). O grande “Satã” do momento era Hussein, mas à medida que os argumentos sobre a existência de ADMs se esvaziavam, passava a existir a necessidade de outras justificativas para procurar legitimar a invasão e elevar os anseios nobres dos invasores. Tais anseios seriam a Democracia e também a proteção humanitária (CHOMSKY, 2009).

No *State of the Union* de 2002, Bush já dava alguns indícios de que justificativas humanitárias poderiam ser utilizadas também para legitimar a invasão. Isso é visível quando o presidente lembra que o povo iraquiano foi agredido pelo próprio regime vigente (BUSH, 2002). Mas tal justificativa passa a ser evidente no discurso do presidente na AGNU em 26 de Fevereiro de 2002:

If the Iraqi regime wishes peace, it will cease persecution of its civilian population, including Shi'a, Sunnis, Kurds, Turkomans, and others, again as required by Security Council resolutions (...)The United States has no quarrel with the Iraqi people; they've suffered too long in silent captivity. Liberty for the Iraqi people is a great moral cause, and a great strategic goal. The people of Iraq deserve it (BUSH, 2002, p. 145)

No *State of the Union* de 2003, Bush afirmava que o inimigo do povo iraquiano não estava nos seus arredores, mas dentro do próprio país (BUSH, 2003). Assim, essa retórica passou então a ser usada com frequência para embasar a invasão.

Como destaca Roth (2006, p. 85)

More and more, the administration's main remaining justification for launching the war is that Saddam Hussein was a ruthless and dangerous tyrant an argument of humanitarian intervention. The administration now cites that rationale not simply as a side benefit of the war but as a prime justification.

O uso dessa retórica humanitária por parte de Bush encontrou em alguns entusiastas dos direitos humanos uma base de suporte para seu discurso. Nesse bloco, um dos maiores defensores foi Michael Ignatieff⁴⁶. Tal posicionamento pode ser visto em artigos como *I'm Iraq*⁴⁷ e *Why are we in Iraq ?*⁴⁸, ambos do NY Times.

Um dos principais embasamentos das justificativas humanitárias usadas tanto pelo governo como pelos defensores dos direitos humanos centrava-se, como visto, nas resoluções impostas pelo Conselho de Segurança ao Iraque por causa das agressões aos shiitas e aos curdos. O fato de que tais resoluções foram interpostas a mais de 10 anos não era tido como um problema (KURTH, 2005).

Fernando Tesón (apud BELLAMY E WHEELER, 2008), outro defensor da ação no Iraque como sendo humanitária, sistematiza a sua defesa da seguinte maneira: em primeiro lugar, ele diz que a invasão no Iraque teve por intuito acabar com uma tirania; mesmo os motivos não sendo humanitários, na sua concepção, as intenções o foram. Desse modo, apenas ao remover o governo tirano e instaurar uma democracia seria possível eliminar as ameaças existentes. Em segundo lugar, o autor argumenta que os abusos cometidos pelo governo iraquiano eram de tal proporção que legitimavam uma intervenção. Um terceiro ponto na ideia de Téson é que, segundo ele, a imensa maioria do povo iraquiano saudou a intervenção, o que significa um forte componente legitimador. Por fim, o autor ressalta que, mesmo sendo preferível haver uma

⁴⁶ Michael Ignatieff é um acadêmico influente e ex-político de linha liberal no Canadá. Ele é conhecido por advogar a favor da proteção dos direitos humanos. Na guerra do Iraque ele foi um dos liberais que deram suporte às justificativas humanitárias. Os citados artigos ficaram conhecidos na imprensa norte-americana por enfatizar esse apoio.

⁴⁷ Disponível em < <http://www.nytimes.com/2003/03/23/magazine/the-way-we-live-now-3-23-03-i-am-iraq.html>>

⁴⁸ Disponível em < <http://www.nytimes.com/2003/09/07/magazine/07INTERVENTION.html?pagewanted=all>>

autorização da ONU, em casos excepcionais uma intervenção humanitária pode ser estabelecida sem essa autorização, citando o caso de Kosovo como exemplo.

Heinze (2006, p. 947) segue essa linha de que a invasão ao Iraque pode ter certos aspectos que dão a ela um caráter humanitário, apesar de não ter sido essa a intenção dos invasores:

Even though human rights enjoyment is far from being a part of everyday life in Iraq today, certain accomplishments, such as the establishment of a free press, democratic elections, and the drafting of a constitution by a representative convention, suggest that the war in Iraq is in fact contributing to improved human rights conditions.

Todavia, diversas críticas (BELLAMY, 2004; KURTH, 2005; ROTH, 2006; CHOMSKY, 2009) tiveram posicionamento contrário: a de que a invasão ao Iraque (assim como o Afeganistão) não pode ser considerada intervenção humanitária. O mais relevante é que referidas críticas foram feitas não só por aqueles que são terminantemente contrários às intervenções humanitárias, acusando-as de ser apenas um artifício retórico, como Noam Chomsky (2009); mas também por acadêmicos que julgam serem as intervenções humanitárias – estabelecidas por meio de certos parâmetros – legítimas (BELLAMY, 2004; WHEELER, 2006).

Bellamy (2004) está no grupo que considera legítimo o uso da força em casos excepcionais de forte agressão aos direitos humanos. Todavia, ele pondera que essas intervenções são uma exceção à regra de banimento do uso da força, e que apenas podem ser aplicadas no que ele – assim como também o concebe Wheeler (2000) – chama de “emergência humanitária suprema”. Foram as situações tratadas pelas resoluções da ONU contra o Iraque no caso da repressão do governo de Hussein aos Curdos (1988) e dos assassinatos aos opositores shiitas (1991); mas não no tocante à ação aqui discutida.

Kurth (2005) salienta que a invasão ao Iraque, tendo sido motivada unicamente por interesses nacionais norte-americanos, ocorreria de qualquer forma. Os defensores dos direitos humanos, na opinião do autor, serviram apenas para ajudar a legitimar a guerra e dividir a opinião de liberais, os quais, de outro modo, teriam se oposto à ação.

Assim, havendo opiniões favoráveis e contrárias, é necessário responder ao seguinte questionamento: A ação coercitiva liderada pelos Estados Unidos no Iraque foi uma intervenção humanitária? A partir de uma interpretação que utiliza os critérios de

Wheeler (2000), a resposta é negativa. Para esclarecer essa resposta, é necessário retomar os referidos critérios, os quais foram descritos no ponto 1.2.3.

Assim, para que uma intervenção seja considerada humanitária, na concepção solidarista de Wheeler (2000), devem existir quatro requisitos: 1) há a necessidade de uma “emergência humanitária suprema”; 2) a força deve ser utilizada somente em última instância; 3) deve haver uma proporcionalidade na ação; e, por fim, 4) a ação deve servir para que haja “resultados humanitários positivos”.

Para tratar do primeiro ponto, podem-se utilizar quatro violações extremas aos direitos humanos que qualificam uma emergência humanitária como suprema, são elas retiradas da Responsabilidade de Proteger (ICISS, 2001): 1) genocídio; 2) limpeza étnica; 3) crimes contra a humanidade e 4) crimes de guerra. Nesse sentido, tem-se que nenhuma dessas formas de agressão estavam sendo arguidas contra o Iraque nos meses que antecederam a invasão. É possível comprovar tal fato ao ler os *press released* do Conselho de Segurança nas datas que antecederam a ação militar. Nenhum deles sugeriam estar havendo qualquer das citadas violações⁴⁹. Não havia no Iraque situação na qual justificasse a violação dos princípios da soberania e da não-intervenção, por mais difícil que fosse a vida do povo iraquiano. As justificativas de que Hussein tinha massacrado seus civis no passado também não poderiam ser utilizadas, pois ações preemptivas só podem ser estabelecidas diante de uma ameaça iminente – o que não era o caso (ROTH, 2006). Desse mesmo modo, sentencia Bellamy (2004, p. 143):

Whatever else the Iraqi regime was guilty of, it was not guilty of breaches of natural law as fundamental as mass killing at the beginning of 2003. We must conclude, then, that there was no supreme humanitarian emergency that required the use of force to alleviate it (BELLAMY, 2004).

De fato, violações dos direitos humanos por parte do governo iraquiano eram sim preocupantes. Diversos documentos de organizações internacionais apontavam nesse sentido. O relatório anual publicado pela Anistia Internacional sobre o Iraque de 2003 revela a existência de muitas violações: pena de morte a prisioneiros políticos, expulsão de não árabes, ameaças a famílias de opositores do governo, dentre outros (ANISTIA INTERNACIONAL, 2003). Todavia, nada que justificasse uma intervenção humanitária. Nenhum indício de crimes que indicasse a existência de uma emergência

⁴⁹ Os *press released* do Conselho de Segurança estão disponíveis em: <http://www.un.org/documents/scres.htm> acesso em: 10 de jan. de 2013.

humanitária suprema, tal qual genocídio ou limpeza étnica – diferentemente do que ocorreu nos casos do princípio da década de 1990.

Nesse sentido, salienta Roth (2006, p. 86), diretor executivo do *Human Rights Watch* (HRW), “*Brutal as Saddam Hussein’s reign was, killing by his security forces in March 2003 was not of the exceptional and dire magnitude that would justify humanitarian intervention*”.

Quanto ao segundo critério – uso da força em última instância – este também não foi satisfeito. Segundo, Roth (2006), a questão de não haver uma emergência humanitária suprema já era suficiente para desqualificar a ação no Iraque como sendo uma intervenção humanitária, o fato de não ter sido observado o requisito da última instância apenas agravou essa desqualificação. O mesmo autor lembra um dos critérios necessários para comprovar o esgotamento de todas as possibilidades, que mesmo não sendo o mais eficiente, necessitaria ser considerado: o processo criminal. Nesse sentido, Roth (2006, p. 88) destaca que “[*t]here is no guarantee that prosecution would have worked, and one might have justified skipping it had large-scale slaughter been underway. But in the face of the Iraqi government’s more routine abuses, this alternative to military action should have been tried*”.

No que concerne à proporcionalidade de ação, é evidente que essa não foi observada, tendo em vista os indiscriminados ataques praticados na invasão, os quais fizeram milhares vítimas civis (ver MANN, 2006).

Como salienta Wheeler (2000, p. 36), “[*a*] key moral question that arises when employing violent means to secure humanitarian ends is the question of what counts as a legitimate military target. The laws of war require that civilians never be deliberately target”. Isso não foi o que ocorreu no Iraque. Um relatório do HRW em Dezembro de 2003 demonstrou que os esforços norte-americanos para bombardear lideranças no Iraque foram uma grande falha. Os registros revelam o uso de método indiscriminado de bombardeios bastante perigoso. Os bombardeios aéreos tiveram significativa participação na morte de civis. O governo norte-americano qualificava as perdas de civis como “*collateral damage*” (HRW, 2003). De acordo com a Anistia Internacional,

os ataques aéreos com as chamadas “*clusters bombs*”⁵⁰ só não mataram mais civis do que os ataques por arma de fogo manual.

Segundo o referido relatório da HRW (2003), as maiores agressões a alvos civis ocorreram nos ataques em solo:

Despite taking extensive precautions to protect civilians, U.S. and U.K. ground forces were found to have caused significant numbers of civilian casualties with the widespread use of cluster munitions, particularly in populated areas. Moreover, in some instances of direct combat, problems with training on as well as dissemination and clarity of the U.S. ground forces' rules of engagement may have, in some instances, contributed to loss of civilian life. (HRW, 2003, p. 07)

O último critério salientado por Wheeler (2000) é o de resultados humanitários positivos. O lapso quanto a esse último requisito sentença a desqualificação da ação no Iraque como uma intervenção humanitária. A invasão no Iraque casou sobremaneira muito mais efeitos negativos do que positivos. Números expostos pelo *Massachusetts Institute of Technology*, em uma categoria intitulada *Iraq: the Human Costs*⁵¹ são elucidativos, tais quais:

- a) 17% da população iraquiana vivia em moradias categorizadas como favelas em 2000, esse número subiu para 50% em 2011;
- b) O número de órfãos da guerra foi registrado em 4,5 milhões de crianças (a população do país é de cerca de 30 milhões);
- c) Os refugiados iraquianos em países vizinhos são estimados em 3 milhões. Apenas, 105 mil haviam retornado ao país (algo em torno de 3%) até 2011;
- d) O número estimado de pessoas deslocadas internamente devido ao conflito é de cerca de 1,3 milhões.

Mais alarmante ainda foi um estudo do *John Hopkins Bloomberg* o qual trouxe uma estimativa de mais de 600 mil mortos com a invasão – na sua maioria civis⁵².

Portanto, por meio da visualização desses números é possível perceber que esse último critério também não foi satisfeito. Na verdade, a crise humanitária deixada pelos

⁵⁰ *Cluster Bombs* são bombas aéreas as quais, antes de chegarem ao solo se dividem em pequenas outras bombas que se espalham e bombardeiam uma área ampla. Cada pequena bomba dessa explodiu quando tocou o solo e enviava estilhaços mortais. Essas bombas podem atingir alvos em uma distância de até dois campos de futebol. Informações disponíveis em <http://www.amnesty.org.nz/archived_news/What_are_cluster_munitions>

⁵¹ Esses dados estão disponíveis em: <<http://mit.edu/humancostiraq>> acesso em 08 de Jan. de 2013.

⁵² Informações disponíveis em: <http://www.jhsph.edu/research/centers-and-institutes/center-for-refugee-and-disaster-response/publications_tools/iraq/index.html> acesso em 12 de Jan. e 2013.

Estados Unidos após a ação deixou a situação de vida dos iraquianos ainda mais crítica. O cenário no Iraque ficou muito próximo de uma guerra civil, o que supera a tirania de Hussein no tocante às violações humanitárias (ROTH, 2006).

Para complementar as reflexões, é essencial também retomar a questão da legitimidade advinda do multilateralismo. Esse componente, junto com a existência de uma emergência humanitária suprema, é fundamental para legitimar uma intervenção humanitária.

Como ressalta Bull (2002), as intervenções militares são uma exceção no âmbito da Sociedade Internacional. O regular é que haja obediência às regras de não-intervenção nos assuntos domésticos de outros Estados e de respeito à soberania. Mas, como salienta este teórico, existe a possibilidade de intervenção sim, mesmo visando à proteção dos direitos humanos. Para tanto, há a necessidade de que essa ação internacional seja realizada mediante consenso da Sociedade Internacional, do contrário ela trará instabilidade à ordem internacional.

A ação no Iraque não obedeceu a essa regra do consenso, como foi visto no subponto anterior, isso é demonstrado, sobretudo, ao se verificar que os EUA não obtiveram uma resolução favorável pelo Conselho de Segurança da ONU. Mesmo não sendo perfeito, o apoio do CSNU tem seu peso, e maior ainda nesse caso iraquiano, no qual não havia uma emergência humanitária extrema. Nesse sentido, são importantes as reflexões de Roth (2006, p. 91)

In its current form, the Council is too imperfect to make it the sole mechanism for legitimizing humanitarian intervention. Its permanent membership is a relic of the post-World War II era, and its veto system allows those members to block the rescue of people facing slaughter for the most parochial of reasons. In light of these faults, one's patience with the Council's approval process would understandably diminish if large-scale slaughter were underway. However, because there was no such urgency in early 2003 for Iraq, the failure to win council approval, let alone the endorsement of any other multilateral body, weighs more heavily in assessing the interveners' claim to humanitarianism.

Assim, nem mesmo a argumentação que foi usada para o caso de Kosovo (“ilegais, porém legítimas”) pode ser usada para este caso – as diversas críticas por parte da Sociedade Internacional após a invasão deixam isso evidente. Não existia uma fundamentação clara para se valer de tal justificativa comparando ao caso kosovar:

the Kosovo exception was based on the imminence of the danger associated with the feared ethnic cleansing of the Albanian population, made credible by

Serb behavior in Bosnia just a few years earlier and by the rising tide of atrocities in Kosovo in the months preceding recourse to war, under the NATO umbrella but without a Security Council mandate. (FALK, 2004, p. 265)

Falk (2004) ressalta que, se existia emergência humanitária no caso do Iraque essa não seria decorrente do então regime iraquiano. Na sua concepção, apesar de haver de fato um governo ditatorial, não é possível arguir em favor de uma situação emergencial. Além disso, de acordo com este autor, se existia uma situação próxima de uma crise humanitária essa era devido às próprias graves sanções da ONU e às intervenções que houvera nesse país no início da década de 1990.

Muitas vezes é possível sim perceber uma ligação entre regimes ditatoriais, crises humanitárias, situações de instabilidade para a paz e a segurança internacional, entre outros fatores. Mas deve haver uma separação clara de que argumento está sendo usado para justificar um eventual uso da força,

Linkages should be carefully considered, but interventions must be justified on grounds that relate to the actual problems that one is seeking to alleviate. Existing legal categories, though in need of some revision, continue to play a necessary role in disciplining our justifications for action. Self-defense, threats to international peace and security, and humanitarian intervention remain usefully distinct (BRUNNÉE E TOOPE, 2004, p. 792).

Na verdade, o uso de justificativas humanitárias fez parte de um confuso arcabouço de fundamentações que foram usadas pela administração Bush para embasar a ação no Iraque. Não foi, assim, a única justificativa; nem a mais relevante. Contudo, esse discurso passou de meramente assessório para ser um dos principais argumentos no decorrer da ação, e posterior a ela. Nesse sentido, Brunnée e Toope (2004, p. 802) ressaltam o seguinte:

Humanitarian intervention was not actually invoked as an independent legal justification for action in Iraq (...) has been used ex post facto to reinforce other rhetorical claims, notably to extend the concept of 'threat prevention. Nonetheless, recent political rhetoric from the US and the UK, claiming the 'liberation' of Iraq, has prompted renewed debates surrounding humanitarian intervention.

Os critérios de emergência humanitária suprema e de multilateralismo para a ocorrência de intervenções humanitárias estavam sendo seguidos de maneira mais ou menos uniformes com as ações do CSNU fundamentadas no capítulo VII da Carta na década de 1990. Mesmo havendo ainda um grande receio quanto a essa atuação, o fato é que um processo de institucionalização passou a ser estabelecido no seio da Sociedade Internacional. Ao burlar critérios necessários para ações de intervenção por meio do

unilateralismo e ao utilizar argumentos humanitários, os Estados Unidos lançaram novos desafios a esse processo de institucionalização, os quais terão reflexos no momento pós-guerra do Iraque. Desse modo, no último ponto dessa pesquisa, busca-se fazer uma análise sobre os efeitos que essa ação teve para o processo de institucionalização das práticas intervenções humanitárias no âmbito da Sociedade Internacional.

3.3 Reflexões acerca do efeito da invasão no Iraque para regra as intervenções humanitárias

Como visto, as intervenções humanitárias foram criadas a partir de práticas das Nações Unidas ao longo da década de 1990 e, até certo ponto, administradas por elas. Mesmo em casos onde não houve uma autorização direta do CSNU, havia sim um certo grau de fundamentação em resoluções do órgão – foi o caso da ação em Kosovo.

Essas resoluções, as quais autorizavam a intervenção no que foi por muito tempo considerado assunto interno dos Estados, determinaram na verdade uma adaptação das regras decorrentes da soberania e da não-intervenção. “As regras precisam ser *adaptáveis* às mudanças nas necessidades e circunstâncias. É preciso que haja formas de rescindir ou modificar as regras antigas e substituí-las por novas” (BULL, 2002, p. 69). Desse modo, graves violações dos direitos humanos que geravam emergências humanitárias – tais quais genocídio e limpezas étnicas – passavam a serem questões de ameaça à paz e a segurança internacional, permitindo a relativização da ideia clássica de soberania para esses casos.

Assim, com o fim do conflito bipolar, um consenso sobre a necessidade da participação da ONU para legitimar casos de intervenção externa estava sendo criado. Mas os Estados Unidos ao agir unilateralmente contra o Iraque prejudicaram fortemente esse consenso. O que por si só já teria reflexos no referido processo de institucionalização das intervenções humanitárias. Mas, ao utilizar argumentos humanitários como justificativas para a invasão, o governo norte-americano afetou diretamente esse processo.

Desse modo, o meio acadêmico passou a demonstrar as suas avaliações pessimistas quanto à questão das intervenções humanitárias a partir da invasão no

Iraque. Nesse sentido, Massingham (2009) sentenciou que no contexto pós-guerra do Iraque as intervenções humanitárias não mais fazem parte da agenda de países que antes eram favoráveis a elas.

Kurth (2005) salienta que o maior mal causado pelo uso de justificativas humanitárias na invasão ao Iraque foi ter feito com que intervenções humanitárias perpetradas pelos EUA se tornassem praticamente inviáveis. Wheeler (2006) e Bellamy (2004) são outros acadêmicos que veem o caso iraquiano como fator instabilizador para o processo de institucionalização das práticas de intervenções humanitárias.

Alguns autores chegaram a dizer que a simples menção da Guerra do Iraque poderia servir para desacreditar possíveis pretensões de intervenções em crises com justificativas de proteção dos direitos humanos (MACFARLANE, THIELKING, WIESS, 2004).

Assim, fica claro que a invasão no Iraque prejudicou o referido processo institucionalizador. Mas, a resposta da Sociedade Internacional demonstra que tal processo não foi extinto, houve apenas uma retração. Isso fica evidente com a institucionalização da Responsabilidade de Proteger (ONU, 2005). A Assembleia Geral, ao estabelecer a *RtoP* como princípio das Nações Unidas, deixou evidente que a ideia de intervenção militar para a proteção dos direitos humanos não tinha sido abolida.

Em setembro de 2009, fortalecendo a conceito de soberania como responsabilidade, o compromisso com a *RtoP* foi reafirmado na ONU, no âmbito da Assembleia Geral, por meio da resolução 63/308.

Houve, na verdade, o estabelecimento de critérios mais precisos, os quais deixavam claro quais seriam as violações que poderiam ensejar responsabilidade pela Sociedade Internacional: genocídio, limpeza étnica, crimes contra a humanidade e crimes de guerra.

Apesar da institucionalização da *RtoP*, é necessário dizer que mesmo assim uma retração foi percebida. A negligência na crise darfuriana no Sudão, onde existiam fortes indícios de que um genocídio estava sendo praticado pelo governo sudanês, é visto em parte como reflexo da ação establanada dos Estados Unidos no Iraque – agregado a

outros fatores de interesses nacionais⁵³ (BELLAMY E WHEELER, 2008). Wheeler (2006) enfatiza que a guerra contra o terrorismo, impetrada pela administração Bush, é atualmente um dos maiores desafios à norma de intervenção humanitária, baseada no critério de soberania como responsabilidade – advindo da *RtoP*.

Do mesmo modo, MacFarlane, Thielking e Wiess (2004, p. 984) destacam o seguinte:

[T]he war against Iraq clearly does not fulfill the ICISS criteria. The criteria of 'just cause' and 'last resort' demand large-scale human suffering that cannot be averted by other means. There was no such instant crisis in 2003, even if some of those who belong to the liberal left have ended up supporting the intervention because of the human rights problem in Iraq. The criterion of 'right authority' requires a UN Security Council mandate, or at least an overwhelming degree of international support. Both were lacking in the case of Iraq. Finally, the initial justifications of the USA did not correspond to the criterion of 'right intention'. The title of the introduction to the 2004 annual report from Human Rights Watch says it well: 'War in Iraq: Not a Humanitarian Intervention'.

O que a ação no Iraque trouxe efetivamente para as intervenções humanitárias foi uma maior clareza do que é e do que não é uma “emergência humanitária suprema”, a qual necessitaria de uma intervenção externa por ser essa ação a única alternativa para salvar uma população (última instância), assim como demonstrou nitidamente a importância legitimadora de uma autorização do CSNU para esses casos. Como salienta Lu (2007, p. 945):

The consensus reached among states four years later - after the events of September 11 and the US-led military interventions in Afghanistan and Iraq - emphasizes the responsibility of states to protect the welfare of their own citizens, high-lights the importance of UN security council authorization, sets the thresh-old for the use of force quite high, and rejects a blanket endorsement of humanitarian intervention in favour of a case-by-case approach.

É necessário ressaltar também que, apesar de o processo de institucionalização das intervenções humanitárias não ter sido extinto com os danos advindos da invasão ao Iraque, não há dúvidas que a legitimidade norte-americana como interventor foi sim afetada, sobretudo enquanto esteve sob a égide da administração Bush. Isso tem um peso sobre o próprio estabelecimento efetivo dessas práticas, tendo em vista serem os Estados Unidos o membro da ONU com maior capacidade para esse tipo de ação.

⁵³ De acordo com Bellamy e Wheeler (2008), a China e Rússia têm interesses nacionais no Sudão que prejudicam a adoção de uma resolução fundamentada no capítulo VII da Carta da ONU por parte do CSNU. A China é um dos maiores mercados consumidores do petróleo sudanês, enquanto a Rússia tem negócios importantes com o governo do Sudão (venda de armas).

Os Estados Unidos possuem não apenas os recursos materiais e humanos, mas também um excedente econômico incomparável. Somente os Estados Unidos possuem recursos suficientes para financiar intervenções múltiplas, sem que os custos materiais e financeiros sejam vistos como sangria de recursos públicos (REGIS, 2006, p. 139-140).

Desse modo, ressalta Lu (2007, p. 946)

In the absence of great power - especially US - interest, international interventions with a credible humanitarian rationale typically suffer from deficient resources; chronic under-support of UN-mandated missions has translated into ineffectual peace enforcement or peace support operations. Reliance on powerful states to address the humanitarian crisis facing over two million Darfuris, for example, has resulted in numerous security council resolutions, but very little in the way of material commitment towards an effective intervention force.

Contudo, mesmo tendo havido um enfraquecimento da legitimidade de liderança norte-americana em situações de intervenções humanitárias, eles não foram excluídos definitivamente. A Resolução 1973 (ONU, 2011, S/R1973) que autorizou o uso da força na crise líbia demonstrou que os Estados Unidos ainda poderiam sim fazer parte do processo. Os EUA foram os principais patrocinadores dessa resolução, e assim lideram – sob o auspício da OTAN – a ação militar.

Todavia, no tocante ao caso líbio, mais uma vez os Estados Unidos – junto com seus aliados da OTAN – podem ter afetado o processo de institucionalização das intervenções humanitárias. Dessa vez por não terem cumprido os requisitos estritamente estipulados na resolução 1973 de proteção aos civis, patrocinando o que foi tido pelas potências não-ocidentais⁵⁴ como uma mudança de regime. Tal prejuízo pôde ser sentido quando a Rússia e a China vetaram pela terceira vez uma resolução de caráter similar à 1973 para a crise na Síria (ONU, 2012, S/2012/538)

É verdade que a ideia de que a ação na Líbia foi uma intervenção humanitária ainda é bastante questionável, tendo em vista que aparentemente não era uma situação de emergência humanitária suprema. Todavia, a Resolução 1973 foi bastante significativa para o processo de institucionalização das intervenções humanitárias, já que foi a primeira resolução que associou a *RtoP* ao capítulo VII da Carta das Nações Unidas (ONU, 2011, S/R1973).

Portanto, é possível perceber que houve sim danos significativos causados pela invasão no Iraque para o processo de institucionalização de uma regra que visa à

⁵⁴ Destacam-se como potências não-ocidentais China e Rússia. Há também hoje as potências emergentes, tais quais Brasil, Índia e África do Sul.

utilização da força para a proteção dos direitos humanos de civis em emergências humanitárias supremas. Não obstante, o pós-invasão tem demonstrado que esses danos não extinguiram esse processo. Na verdade, tal questão adquiriu novo fôlego com a institucionalização da Responsabilidade de Proteger. Mas também é necessário destacar que a intervenção para a proteção de direitos humanos está longe de uma plena aceitação como uma regra consolidada na Sociedade Internacional, e as ações ainda geram bastantes controvérsias entre Estados – destacadamente no âmbito do Conselho de Segurança. Há ainda um longo caminho a percorrer nesse processo contínuo de construção de um sistema efetivo de proteção dos direitos humanos.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A internacionalização dos direitos humanos trouxe novas perspectivas para as relações internacionais. Essas novas questões tiveram ainda mais relevo com o fim da Guerra Fria, quando a preservação de tais direitos ascendeu ao primeiro plano nas relações entre os Estados. Surgiram assim novos desafios para regras tradicionais, dentre as quais se encontram as advindas da soberania e da não-intervenção. Nesse contexto é que se inserem as intervenções humanitárias.

Como visto, regras são princípios gerais imperativos que visam autorizar uma conduta ou gerar obrigações a determinadas classes de pessoas ou de grupos para que estes se comportem de um modo prescrito. Uma sociedade não é composta apenas de interesses e valores comuns, mas de regras que disciplinam o seu funcionamento. Com o princípio da não-intervenção e o da soberania surgiram as regras de que os Estados não devem intervir nos assuntos domésticos de outro e de que a soberania de todos os Estados deve ser respeitadas de modo igualitário.

O uso da força para a proteção dos direitos humanos em situações emergenciais é uma regra que vem passando por um processo de institucionalização no seio da Sociedade Internacional – sobretudo no âmbito da ONU – a partir da década de 1990. Ela adveio de práticas *ad hoc*, ou seja, ações específicas para situações particulares. Mas a repetição dessas práticas, decorrentes de resoluções do Conselho de Segurança da ONU, fundamentadas no capítulo VII da Carta da organização, trouxe consigo esse processo de institucionalização da citada regra. Vale lembrar que não é incomum que uma determinada regra surja em meio a uma situação de caráter operacional, tornando-se posteriormente uma convenção normativa.

O papel da ONU no estabelecimento desse processo, e na sua continuidade, foi fundamental. As instituições são componentes muito importantes no gerenciamento de regras internacionais, elas criam novas regras, administram as já existentes, interpretam e adaptam. No tocante às regras ligadas à segurança internacional, as Nações Unidas possuem um papel fundamental, pois foi convencionado um sistema coletivo de segurança desde o fim da II Guerra Mundial, e mesmo com suas falhas, está vigente até os dias atuais. Na verdade, o CSNU, como é sabido, elevou sobremaneira sua importância com o fim da Guerra Fria, reforçando seu papel como gerenciador das regras no campo da segurança coletiva.

O CSNU associou pela primeira vez a paz e a segurança internacional com a proteção humanitária na resolução 688, a qual cuidava da proteção dos curdos contra as agressões do governo iraquiano. É verdade que nesse caso não houve uma fundamentação no capítulo VII da Carta da ONU, mas foi um primeiro precedente para o estabelecimento de uma regra que visa estabelecer a possibilidade de intervenção internacional em países nos quais haja emergências humanitárias supremas.

A primeira resolução fundamentada explicitamente no capítulo VII em um caso de emergência humanitária foi o da resolução 770, que versava sobre a crise na Bósnia. Mas a primeira situação em que uma ação internacional ocorreu, de fato, embasada no capítulo VII da Carta, foi na Somália (res. 794). O caso bósnio não foi o primeiro precedente, pois houve uma demora no estabelecimento de uma ação interventiva.

A partir de então, outros casos passaram a seguir o padrão das intervenções internacionais com fundamentação em resoluções do CSNU que visavam à proteção humanitária (Haiti, Ruanda).

Kosovo foi de certo modo um caso destoante nesse processo, já que não houve uma resolução que citasse explicitamente o capítulo VII. Não obstante, havia resoluções do CSNU as quais poderiam legitimar tal intervenção. Além disso, era evidente que se tratava de uma emergência humanitária, o que amenizou as críticas internacionais e fortaleceu o caráter legitimador da intervenção.

O processo contínuo de estabelecimento de uma regra internacional que visava à proteção humana em emergências humanitárias supremas foi abalado com as ações intervencionistas da administração Bush. Ao usar como uma de suas fundamentações justificativas humanitárias na intervenção no Afeganistão o governo norte-americano atingiu, de certo modo, esse processo institucionalizador. Mas o maior problema adveio da invasão ao Iraque.

A ação no território iraquiano não teve autorização do CSNU. Esse fato, por se só, já enfraqueceu sua legitimidade perante a Sociedade Internacional. Além disso, os argumentos que embasaram os Estados Unidos na sua invasão foram falhos, não foram claros e nem tiveram aceitação por parte dos membros da Sociedade de Estados. Não foi encontrado um programa nuclear, nem tampouco um estoque de armas de destruição em

massa (químicas e biológicas). As investigações que tinham por intuito identificar uma suposta ligação entre o governo de Hussein e a Al Qaeda também não foram exitosas.

A necessidade de reajustar as fundamentações para a invasão ao Iraque fez com que os Estados Unidos buscassem novos argumentos. Dentre eles destaca-se o uso de valores liberais. A mudança de um regime autoritário para um democrático passou a ser usada na retórica do presidente Bush como justificativa para a ação. Não obstante, os argumentos que realmente tiveram peso direto para a questão do processo de institucionalização das intervenções para a proteção humana foram as justificativas humanitárias.

Ao utilizar argumentos humanitários em uma ação coercitiva unilateral a qual teve forte oposição da Sociedade Internacional, os Estados Unidos atingiam diretamente a norma emergente de intervenção humanitária. Gerando desafios sobre o processo de institucionalização dessa prática. Assim, essa combinação de fatores (uso de argumentos humanitários e unilateralismo na ação) fez com que crescesse o ceticismo internacional no tocante a ações coercitivas como justificativas humanitárias.

Mesmo não havendo uma rejeição definitiva das intervenções humanitárias como práticas aceitas no seio da Sociedade Internacional – o que pode ser verificado com a incorporação da *RtoP* pela ONU – houve um retraimento no processo institucionalizador.

O peso da invasão ao Iraque para o referido processo de institucionalização das intervenções humanitárias foi agravado com a ascensão de novas potências no cenário internacional, tais quais China e Rússia – detentoras de direito de veto no Conselho de Segurança. A “ascensão do resto” (ZAKARIA, 2008) gerou maior complexidade na distribuição do poder internacional o que traz reflexos para a questão normativa das intervenções humanitárias.

O momento de hegemonia absoluta dos Estados Unidos, o qual foi observado no fim da Guerra Fria, não é mais verificado. Hoje, cada vez mais, são percebidos novos desafios advindos da necessidade de coordenação com países antes de média ou baixa influência na política internacional. Coalizões como os BRICS (Brasil, Rússia, China, Índia e África do Sul) deixam a ordem internacional mais complexa no tocante ao estabelecimento e a administração das regras. A visão não-ocidental tem um peso cada

vez maior na definição de regras internacionais, e isso reflete na questão das intervenções humanitárias.

A invasão ao Iraque trouxe ceticismo ao mundo não-ocidental. Isso pode ser bem notado no caso da primavera árabe. Uma intervenção visando à proteção de civis foi deliberada pelo CSNU, mas após esta, verificada a extrapolação do mandato por parte das potências ocidentais, uma outra resolução do tipo não foi possível no caso da Síria. Isso demonstra a complexidade no processo de estabelecimento e reajuste de regras internacionais em um mundo caracterizado por uma ampliação dos atores internacionais com capacidade de gerenciar as regras.

O desafio posto pela ascensão dessas novas forças na política internacional pode muito bem ser explorado em estudos posteriores acerca das intervenções humanitárias. Na verdade, o processo de institucionalização dessa regra tende a passar necessariamente pelas potências emergentes, as novas pesquisas que busquem discutir o uso da força para a proteção dos direitos humanos não poderão negligenciar tal fato.

A securitização dos direitos humanos é algo já estabelecido no âmbito da Sociedade Internacional. A partir do momento que se associou a paz e a segurança internacional com a proteção humana, tal fato inseriu definitivamente essa nova problemática na esfera internacional. Todavia, ações que tem por intuito o uso da força para efetivar essa proteção humanitária parecem ser uma controvérsia que está ainda longe de um refinamento normativo.

A contribuição desse trabalho foi sistematizar o processo de institucionalização das intervenções humanitárias, mostrando quão desafiante é o estabelecimento de tal regra, a partir dos desafios colocados pela complexa relação entre Estados nesse ambiente de coordenação de forças.

As intervenções humanitárias continuarão a ser requeridas por atores internacionais. Contudo, os critérios para que tais ações ocorram deverão passar cada vez mais por um processo de ajuste e refino. Essa maior cautela no uso de tais ações foi um reflexo claro do papel da ação desastrosa da administração Bush no Iraque, que por muito tempo irá estar na mente dos estadistas mais céticos quando uma intervenção humanitária for cogitada.

REFERÊNCIAS

ACCIOLY, Hildebrando; SILVA, G. E. do Nascimento e; CASELLA, Paulo Borba. **Manual de Direito Internacional Público**. 17º ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

ANISTIA INTERNACIONAL, **Report 2003 – Iraq**. <<http://www.unhcr.org/refworld/country,,AMNESTY,ANNUALREPORT,IRQ,,3edb47d84,0.html>> acesso em 29 de jan. de 2013.

AYOOB, Mohammed. Humanitarian Intervention and International Society. **Global Governance**, v. 7, n. 3, pp. 225-230, 2001.

BANDEIRA, Luiz Alberto Muniz (2008). Dimensão Estratégica e Política Externa dos Estados Unidos p. 7-40. In: II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional – III CNPEPI **Estados Unidos**. Rio de Janeiro: Fundação Alexandre de Gusmão, p 7-40

BELLAMY, Alex J. Humanitarian Intervention and the three traditions. **Global Society**, n.1, p.3-20, 2003.

BELLAMY (2004), Alex J. Ethics and Intervention: The 'Humanitarian Exception' and the Problem of Abuse in the Case of Iraq. **Journal of Peace Research**, v. 41, n. 2 p. 131-147.

BELLAMY, Alex J; WHEELER (2008), Nicholas J. Humanitarian Interventions in World Politics. **The Globalization of World Politics : an Introduction to International Relations**. 2º ed. In: BAYLIS, John; SMITH, Steve. Oxford: Oxford University Press, p. 522-539.

BROWNLIE, Ian. **Princípios de direito internacional público**. Trad. Maria Manuela Ferrajota. Lisboa: Calouste Gulbenkian, 1997.

BRUNNÉE, Jutta; TOOPE, Stephen J. International Law after Iraq. **The International and Comparative Law**, v. 29, n. 4, 2004, p. 785-806.

BULL, Hedley. **Sociedade Anárquica: um estudo da ordem na política mundial**. Trad. Sérgio Bath. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002.

_____. International Theory: The Case for a Classical Approach. **World Politics**, v. 18, n. 3, p. 361-377, 1966.

BUSH, George W. Washington: 20 set. 2001. Address to the Joint Session of the 107th Congress. . **Selected Speeches of President George W. Bush**. p. 65 – 74. Disponível em:

_____. Washington: 07 out. 2001. Address to the Nation on Operations in Afghanistan. **Selected Speeches of President George W. Bush** p. 75- 78. Disponível em

_____. New York: 10 nov. 2001. Address to the United Nations General Assembly. **Selected Speeches of President George W. Bush** p. 83- 90. Disponível em

_____. New York: 12 set. 2002. Address to the United Nations General Assembly. **Selected Speeches of President George W. Bush** p. 139 – 148. Disponível em

_____. Washington: 29 set. 2002. State of the Union Address to the 107th Congress. **Selected Speeches of President George W. Bush** p. 103 – 114. Disponível em:

_____. Washington: 28 jan. 2003. State of the Union Address to the 108th Congress. **Selected Speeches of President George W. Bush** p. 149 – 164. Disponível em

_____. Washington: 26 fev. 2003 Remarks on the Future of Iraq. **Selected Speeches of President George W. Bush** p. 167 - 174. Disponível em

BUZAN, Barry. From International System to International Society: Structural Realism and Regime Theory Meet the English School. **International Organization**, 47(3), 1993, pp. 327–352.

CAREY, Henry F. U.S. Domestic Politics and the Emerging Humanitarian Intervention Policy: Haiti, Bosnia, and Kosovo. **World Affairs**, Washington, v. 164, n. 2, p. 72-82, 2001.

CHESTERMAN, Simon. Humanitarian Interventions and Afghanistan. In: WELSH, M. (eds.). **Humanitarian Interventions and International Relations**. Oxford: Oxford University Press, 2006, p. 163-172.

CHOMSKY, Noam. **Estados Fracassados: O abuso do poder e o ataque à democracia**. 2 ed. Trad. Pedro Jorgensen Jr. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2009.

CAMERON, Fraser. **US Foreign Policy After the Cold War** : Global Hegemon or Reluctant Sheriff? New York: Taylor & Francis Routledge, 2003.

DAALDER, Ivo H; LINDSAY, James M. **American unbound: The Bush revolution in foreign policy**. Washington, DC: Brookings, 2003.

DESFORGES, Alison. **Leave None to Tell the Story: Genocide in Rwanda**. Human Rights Watch, 1999. Disponível em: <<http://www.hrw.org/en/reports/1999/03/01/leave-none-tell-story>>. Acesso em: 01 Set. 2011.

DINH, Nguyen; DAILLIER, Patrick; PELLET, Alain. **Direito internacional público**. Trad. por Vitor Marques Coelho. 2º ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbekian, 2003.

DONNELLY, Jack. State Sovereignty and International Intervention: The Case of Human Rights. In: LYONS, Gene M e MASTANDUNO, Michael (eds). **Beyond Westphalia? State Sovereignty and International Intervention**. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1995, p. 115-146.

_____. **International Human Rights: Dilemmas in World Politics.** Oxford: Westview Press, 1998.

DOYLE, Michael W. Liberalism and World Politics. **American Political Science Review** v.80, n. 4, 1986, p. 1151-1169.

DUECK, Colin. Hegemony on the Cheap: Liberal Internationalism from Wilson to Bush. **World Policy Journal**, Cambridge, v. 20, n. 4, 2003/2004, p. 1-11.

FALK, Richard. The Iraq War and the Future of International Law. **American Society of International Law**, v. 98, 2004, p. 263-266.

FINNEMORE, Martha. **The purpose of intervention: Changing beliefs about the use of force.** New York: Cornell University Press, 2003.

FUKUYAMA, Francis. **O Dilema americano: democracia, poder e o legado do neoconservadorismo.** Trad. Nivaldo Montigelli Jr. Rio de Janeiro: Rocco, 2006.

GUPTA, Sanjay. The Doctrine of Pre-Emptive Strike: Application and Implications during the Administration of President George W. Bush. **International Political Science Review**, v. 29, n. 2, 2008 p. 181-196.

HALLIDAY, Fred. **Repensando as relações internacionais.** Trad. Cristina Soreanu Peccequilo. 2 ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2007.

HEINZE, Eric A. Humanitarian Intervention and the War in Iraq: Norms, Discourse, and State Practice. **Parameters**, Spring, 2006, p. 20 – 34.

HOBBSAWM, Eric. **Era dos Extremos: O breve século XX, 1914-1991.** Trad. Marcos Santarrita. 2 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2008.

HOLZGREFE, J. L. **The Humanitarian Intervention debate.** Humanitarian Intervention: Ethical, Legal, and Political Dilemmas. In: HOLZGREFE, J. L.; KEOHANE, Robert O (eds). Cambridge: Cambridge University Press, p. 15-52, 2003.

HRW. **Off Target.** 2003. disponível em: <<http://www.hrw.org/en/reports/2003/12/11/target> > acesso em 08 de Jan. de 2013.

JACKSON, Robert. International Community beyond the Cold War. In: LYONS, Gene M e MASTANDUNO, Michael (eds). **Beyond Westphalia? State Sovereignty and International Intervention.** Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1995, p. 59-86.

JACKSON, Robert; SORENSEN, Georg. **Introdução às Relações Internacionais: teorias e abordagens.** Trad. Bárbara Duarte. Rio de Janeiro: Zahar, 2002.

JERVIS, Robert. Understanding the Bush Doctrine. **Political Science Quarterly**, New York, v. 118 n. 3, 2003, p. 365-388.

KELLNER, Douglas. Bushspeak and the Politics of Lying: Presidential Rhetoric in the "War on Terror". **Presidential Studies Quarterly**, v. 37, n. 4, 2007, p. 622-645.

KHALID, Iram. Politics of Intervention: A Case of Kosovo, Afghanistan and Iraq. **International Journal of Business and Social Science**, v. 2, n. 11, 2011 p. 73-79.

KISSINGER, Henry. **Diplomacy**. Nova York: Simon & Schuster, 1994.

KLARE, Michael T. Oil, Iraq, and American Foreign Policy: The Continuing Salience of the Carter. **International Journal**, Toronto, v. 62, n. 1, 2006/2007, p. 31-42.

KURTH, James. Humanitarian Intervention After Iraq: Legal Ideals vs. Military Realities. **Orbis**. P. 87-101, Inverno, 2005.

LINKLATER, Andrew; SUGANAMI, Hidemi. **The English School of International Relations: A Contemporary Reassessment**. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

LU, Catherine. Humanitarian Intervention: Moral Ambition and Political Constraints. **International Journal**, v. 62, n. 4, India Emerging: Strength and Challenge, 2007, p. 942-951.

MACFARLANE, S. Neil; THIELKING, Carolin; WEISS, Thomas G. The Responsibility to Protect: Is Anyone Interested in Humanitarian Intervention? **World Quarterly**, v. 25, n. 5, 2004, p. 977-992.

MANN, Michael. **O Império da Incorência**. Rio de Janeiro: Record, 2006.

MASSINGHAM, Eve. Military intervention for humanitarian purposes: does the Responsibility to Protect doctrine advance the legality of the use of force for humanitarian ends? **International Review of the Red Cross**, v. 91 n. 876, 2009, p. 803-831.

MAYALL, James. Humanitarian Intervention and International Society: Lessons from Africa. In: WELSH, M. (eds.). **Humanitarian Interventions and International Relations**. Oxford: Oxford University Press, 2006, p. 120-141.

MAZARR, Michael J. George W. Bush, Idealist. **International Affairs**, 79 (3), 2003, p. 503-522

MOORE, Jonathan. Deciding Humanitarian Intervention. **Social Research**. v. 74, n. 1 p. 2007, 169-200.

MORRIS, Nicholas. Humanitarian Interventions in the Balkans. In: WELSH, M. (eds.). **Humanitarian Interventions and International Relations**. Oxford: Oxford University Press, 2006, p. 98-119.

PINTO, Simone Rocha Valente. **As Nações Unidas e a Intervenção Humanitária no Pós- Guerra Fria: Aspectos Jurídicos**. Rio de Janeiro: PUC-RJ, 1996. Dissertação

(Mestrado em Relações Internacionais) – Faculdade de Relação Internacional, Pontifícia Universidade Católica, Rio de Janeiro.

PATRIOTA, Antonio Aguiar. **O Conselho de Segurança após a Guerra do Golfo: a articulação de um novo paradigma de segurança coletiva**. 2. ed. Brasília : Fundação Alexandre de Gusmão, 2010.

PFIFFNER, James P. Did President Bush Mislead the Country in His Arguments for War with Iraq? **Presidential Studies Quarterly**, v. 34, n. 1, 2004, p. 25-46.

OJEDA, Jaime. El mundo de los 'neocons': Ficción y realidad de la administración Bush. **Política Exterior**, v. 20, n. 114, 2006, p. 7-11.

ONU, **Carta das Nações Unidas**, 1945.

_____, **Resolução 688 do Conselho de Segurança**, 1991. Disponível em: <<http://www.un.org/en/sc/documents/resolutions/index.shtml>>. Acesso em: 08 Jun. 2012.

_____, **Resolução 770 do Conselho de Segurança**, 1992. Disponível em: <<http://www.un.org/en/sc/documents/resolutions/index.shtml>>. Acesso em: 08 Jun. 2012.

_____, **Resolução 794 do Conselho de Segurança**, 1992. Disponível em: <<http://www.un.org/en/sc/documents/resolutions/index.shtml>>. Acesso em: 28 Jun. 2012

_____, **Resolução 929 do Conselho de Segurança**, 1994. Disponível em: <<http://www.un.org/en/sc/documents/resolutions/index.shtml>>. Acesso em: 28 Jun. 2012.

_____, **Resolução 940 do Conselho de Segurança**, 1994. Disponível em: <<http://www.un.org/en/sc/documents/resolutions/index.shtml>>. Acesso em: 28 Jun. 2012.

_____, **Resolução 1199 do Conselho de Segurança**, 1998. Disponível em: <<http://www.un.org/en/sc/documents/resolutions/index.shtml>>. Acesso em: 28 Jun. 2012

_____, **Resolução 1368 do Conselho de Segurança**, 2001. Disponível em: <<http://www.un.org/en/sc/documents/resolutions/index.shtml>>. Acesso em: 02 Jun. 2012

_____, **Resolução 1368 do Conselho de Segurança**, 2001. Disponível em: <<http://www.un.org/en/sc/documents/resolutions/index.shtml>>. Acesso em: 02 Jun. 2012

_____, **Resolução 1368 do Conselho de Segurança**, 2001. Disponível em: <<http://www.un.org/en/sc/documents/resolutions/index.shtml>>. Acesso em: 02 Jun. 2012

_____, **Resolução 1368 do Conselho de Segurança**, 2001. Disponível em: <<http://www.un.org/en/sc/documents/resolutions/index.shtml>>. Acesso em: 02 Jun. 2012

_____, **World Summit Outcome**. 2005. A/60/ L.1.

REGIS, André. **Intervenções Nem Sempre Humanitárias: O realismo nas Relações Internacionais**. João Pessoa: Editora Universitária/UFPB, 2006.

ROBERTS, Sir Adam. The United Nations and Humanitarian Interventions. In: WELSH, M. (eds.). **Humanitarian Interventions and International Relations**. Oxford: Oxford University Press, 2006, p. 71-97.

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

ROSE, Jason. Defining the Rogue State: A Definitional Comparative Analysis Within the Rationalist, Culturalist, and Structural Traditions. **Journal of Political Inquiry**, 4, 2011 Disponível em: <<http://jpi-nyu.org/wp-content/uploads/2011/02/Defining-the-Rogue-State-A-Definitional-Comparative-Analysis-Within-the-Rationalist-Culturalist-and-Structural-Traditions...Jason-Rose1.pdf>>

ROTH, Kenneth. Was the Iraq War a Humanitarian Intervention? **Journal of Military Ethics**, v. 05, n. 2, 2006, p. 84-92.

SANTOS, Maria Helena Castro. Exportação de democracia na política externa norte-americana no pós-Guerra-Fria: doutrinas e o uso da força. **Revista Brasileira de Política Internacional**. v. 53, n. 1, p. 157-191. 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-73292010000100009&script=sci_arttext>

SUCKEY, Mary E.; RITTER, Joshua R. George Bush, <Human Rights>, and American Democracy. **Presidential Studies Quarterly**, v. 37, n. 4, Shadows of Democracy in Presidential Rhetoric, 2007, p. 646-666.

WHEELER, Nicholas J. **Saving Strangers: Humanitarian Intervention in International Society**. Oxford: Oxford University Press, 2000.

_____. The Humanitarian Responsibilities of Sovereignty: Explaining the Development of a New Norm of Military Intervention for Humanitarian Purposes in International Society. In: WELSH, M. (eds.). **Humanitarian Interventions and International Relations**. Oxford: Oxford University Press, 2006, p. 29-51.

WELSH, Jennifer M. Taking Consequences Seriously: Objections to Humanitarian Interventions. In: WELSH, M. (eds.). **Humanitarian Interventions and International Relations**. Oxford: Oxford University Press, 2006, p. 52-70.

WESTERN, Jon. Sources of Humanitarian Intervention: Beliefs, Information, and Advocacy in the U.S. Decisions on Somalia and Bosnia. **International Security**, v. 26, n. 4, 2002, p. 112-142.

WHITE HOUSE. **National Security Strategy of the United States of America**. Setembro de 2002, Disponível em: <<http://www.state.gov/documents/organization/63562.pdf>> acesso em: 10 de Jan. de 2013.

WIGHT, Martin. **International Theory: The three traditions.** Ed. Wight, G. e Porter, B. Leicester: Leicester University Press, 1991.

ZAKARIA, Fareed. **O mundo pós-americano.** Trad. Pedro Maia. São Paulo: Companhia das Letras, 2008.

ANEXO I

RESOLUTION 929 (1994)

Adopted by the Security Council at its 3392nd meeting, on 22 June 1994

The Security Council,

Reaffirming all its previous resolutions on the situation in Rwanda, in particular its resolutions 912 (1994) of 21 April 1994, 918 (1994) of 17 May 1994 and 925 (1994) of 8 June 1994, which set out the mandate and force level of the United Nations Assistance Mission for Rwanda (UNAMIR),

Determined to contribute to the resumption of the process of political settlement under the Arusha Peace Agreement and encouraging the Secretary-General and his Special Representative for Rwanda to continue and redouble their efforts at the national, regional and international levels to promote these objectives,

Stressing the importance of the cooperation of all parties for the fulfilment of the objectives of the United Nations in Rwanda,

Having considered the letter of the Secretary-General of 19 June 1994 (S/1994/728),

Taking into account the time needed to gather the necessary resources for the effective deployment of UNAMIR, as expanded in resolutions 918 (1994) and 925 (1994),

Noting the offer by Member States to cooperate with the Secretary-General towards the fulfilment of the objectives of the United Nations in Rwanda (S/1994/734), and stressing the strictly humanitarian character of this operation which shall be conducted in an impartial and neutral fashion, and shall not constitute an interposition force between the parties,

Welcoming the cooperation between the United Nations, the Organization of African Unity (OAU) and neighbouring States to bring peace to Rwanda,

Deeply concerned by the continuation of systematic and widespread killings of the civilian population in Rwanda,

Recognizing that the current situation in Rwanda constitutes a unique case which demands an urgent response by the international community,

Determining that the magnitude of the humanitarian crisis in Rwanda constitutes a threat to peace and security in the region,

1. Welcomes the Secretary-General's letter dated 19 June 1994 (S/1994/728) and agrees that a multinational operation may be set up for humanitarian purposes in Rwanda until UNAMIR is brought up to the necessary strength;
2. Welcomes also the offer by Member States (S/1994/734) to cooperate with the Secretary-General in order to achieve the objectives of the United Nations in Rwanda through the establishment of a temporary operation under national command and control aimed at contributing, in an impartial way, to the security and protection of displaced persons, refugees and civilians at risk in Rwanda, on the understanding that the costs of implementing the offer will be borne by the Member States concerned;
3. Acting under Chapter VII of the Charter of the United Nations, authorizes the Member States cooperating with the Secretary-General to conduct the operation referred to in paragraph 2 above using all necessary means to achieve the humanitarian objectives set out in subparagraphs 4 (a) and (b) of resolution 925 (1994);
4. Decides that the mission of Member States cooperating with the Secretary-General will be limited to a period of two months following the adoption of the present resolution, unless the Secretary-General determines at an earlier date that the expanded UNAMIR is able to carry out its mandate;

5. Commends the offers already made by Member States of troops for the expanded UNAMIR;
6. Calls upon all Member States to respond urgently to the Secretary-General's request for resources, including logistical support, in order to enable expanded UNAMIR to fulfil its mandate effectively as soon as possible and requests the Secretary-General to identify and coordinate the supply of the essential equipment required by troops committed to the expanded UNAMIR;
7. Welcomes, in this respect, the offers already made by Member States of equipment for troop contributors to UNAMIR and calls on other Members to offer such support, including the possibility of comprehensive provision of equipment to specific troop contributors, to speed UNAMIR's expanded force deployment;
8. Requests Member States cooperating with the Secretary-General to coordinate closely with UNAMIR and also requests the Secretary-General to set up appropriate mechanisms to this end;
9. Demands that all parties to the conflict and others concerned immediately bring to an end all killings of civilian populations in areas under their control and allow Member States cooperating with the Secretary-General to implement fully the mission set forth in paragraph 3 above;
10. Requests the States concerned and the Secretary-General, as appropriate, to report to the Council on a regular basis, the first such report to be made no later than fifteen days after the adoption of this resolution, on the implementation of this operation and the progress made towards the fulfilment of the objectives referred to in paragraphs 2 and 3 above;
11. Also requests the Secretary-General to report on the progress made towards completing the deployment of the expanded UNAMIR within the framework of the report due no later than 9 August 1994 under paragraph 17 of resolution 925 (1994), as well as on progress towards the resumption of the process of political settlement under the Arusha Peace Agreement;
12. Decides to remain actively seized of the matter

ANEXO 2

RESOLUTION 940 (1994)

Adopted by the Security Council at its 3413th meeting, on 31 July 1994

The Security Council,

Reaffirming its resolutions 841 (1993) of 16 June 1993, 861 (1993) of 27 August 1993, 862 (1993) of 31 August 1993, 867 (1993) of 23 September 1993, 873 (1993) of 13 October 1993, 875 (1993) of 16 October 1993, 905 (1994) of 23 March 1994, 917 (1994) of 6 May 1994 and 933 (1994) of 30 June 1994,

Recalling the terms of the Governors Island Agreement (S/26063) and the related Pact of New York (S/26297),

Condemning the continuing disregard of those agreements by the illegal de facto regime, and the regime's refusal to cooperate with efforts by the United Nations and the Organization of American States (OAS) to bring about their implementation,

Gravely concerned by the significant further deterioration of the humanitarian situation in Haiti, in particular the continuing escalation by the illegal de facto regime of systematic violations of civil liberties, the desperate plight of Haitian refugees and the recent expulsion of the staff of the International Civilian Mission (MICIVIH), which was condemned in its

Presidential statement of 12 July 1994 (S/PRST/1994/32),

Having considered the reports of the Secretary-General of 15 July 1994 (S/1994/828 and Add.1) and 26 July 1994 (S/1994/871),

Taking note of the letter dated 29 July 1994 from the legitimately elected

President of Haiti (S/1994/905, annex) and the letter dated 30 July 1994 from the Permanent Representative of Haiti to the United Nations (S/1994/910),

Reiterating its commitment for the international community to assist and support the economic, social and institutional development of Haiti,

94-31222 (E) /...S/RES/940 (1994)

Reaffirming that the goal of the international community remains the restoration of democracy in Haiti and the prompt return of the legitimately elected President, Jean-Bertrand Aristide, within the framework of the Governors

Island Agreement,

Recalling that in resolution 873 (1993) the Council confirmed its readiness to consider the imposition of additional measures if the military authorities in Haiti continued to impede the activities of the United Nations Mission in Haiti (UNMIH) or failed to comply in full with its relevant resolutions and the provisions of the Governors Island Agreement,

Determining that the situation in Haiti continues to constitute a threat to peace and security in the region,

1. Welcomes the report of the Secretary-General of 15 July 1994 (S/1994/828) and takes note of his support for action under Chapter VII of the Charter of the United Nations in order to assist the legitimate Government of Haiti in the maintenance of public order;
2. Recognizes the unique character of the present situation in Haiti and its deteriorating, complex and extraordinary nature, requiring an exceptional response;
3. Determines that the illegal de facto regime in Haiti has failed to comply with the Governors Island Agreement and is in breach of its obligations under the relevant resolutions of the Security Council;

4. Acting under Chapter VII of the Charter of the United Nations, authorizes Member States to form a multinational force under unified command and control and, in this framework, to use all necessary means to facilitate the departure from Haiti of the military leadership, consistent with the Governors Island Agreement, the prompt return of the legitimately elected President and the restoration of the legitimate authorities of the Government of Haiti, and to establish and maintain a secure and stable environment that will permit implementation of the Governors Island Agreement, on the understanding that the cost of implementing this temporary operation will be borne by the participating Member States;
5. Approves the establishment, upon adoption of this resolution, of an advance team of UNMIH of not more than sixty personnel, including a group of observers, to establish the appropriate means of coordination with the multinational force, to carry out the monitoring of the operations of the multinational force and other functions described in paragraph 23 of the report of the Secretary-General of 15 July 1994 (S/1994/828), and to assess requirements and to prepare for the deployment of UNMIH upon completion of the mission of the multinational force;
6. Requests the Secretary-General to report on the activities of the team within thirty days of the date of deployment of the multinational force;
7. Decides that the tasks of the advance team as defined in paragraph 5 above will expire on the date of termination of the mission of the multinational force;
8. Decides that the multinational force will terminate its mission and UNMIH will assume the full range of its functions described in paragraph 9 below when a secure and stable environment has been established and UNMIH has adequate force capability and structure to assume the full range of its functions; the determination will be made by the Security Council, taking into account recommendations from the Member States of the multinational force, which are based on the assessment of the commander of the multinational force, and from the Secretary-General;
9. Decides to revise and extend the mandate of the United Nations Mission in Haiti (UNMIH) for a period of six months to assist the democratic Government of Haiti in fulfilling its responsibilities in connection with:
 - (a) sustaining the secure and stable environment established during the multinational phase and protecting international personnel and key installations; and
 - (b) the professionalization of the Haitian armed forces and the creation of a separate police force;
10. Requests also that UNMIH assist the legitimate constitutional authorities of Haiti in establishing an environment conducive to the organization of free and fair legislative elections to be called by those authorities and, when requested by them, monitored by the United Nations, in cooperation with the Organization of American States (OAS);
11. Decides to increase the troop level of UNMIH to 6,000 and establishes the objective of completing UNMIH's mission, in cooperation with the constitutional Government of Haiti, not later than February 1996;
12. Invites all States, in particular those in the region, to provide appropriate support for the actions undertaken by the United Nations and by Member States pursuant to this and other relevant Security Council resolutions;
13. Requests the Member States acting in accordance with paragraph 4 above to report to the Council at regular intervals, the first such report to be made not later than seven days following the deployment of the multinational force;
14. Requests the Secretary-General to report on the implementation of this resolution at sixty-day intervals starting from the date of deployment of the multinational force;
15. Demands strict respect for the persons and premises of the United Nations, the Organization of American States, other international and humanitarian organizations and diplomatic missions

in Haiti, and that no acts of intimidation or violence be directed against personnel engaged in humanitarian or peace-keeping work;

16. Emphasizes the necessity that, inter alia:

(a) All appropriate steps be taken to ensure the security and safety of the operations and personnel engaged in such operations; and

(b) The security and safety arrangements undertaken extend to all persons engaged in the operations;

17. Affirms that the Council will review the measures imposed pursuant to resolutions 841 (1993), 873 (1993) and 917 (1994), with a view to lifting them in their entirety, immediately following the return to Haiti of President Jean-Bertrand Aristide;

18. Decides to remain actively seized of the matter.

ANEXO 3

RESOLUTION 1199 (1998)

Adopted by the Security Council at its 3930th meeting,
on 23 September 1998
The Security Council,
Recalling its resolution 1160 (1998) of 31 March 1998,

Having considered the reports of the Secretary-General pursuant to that resolution, and in particular his report of 4 September 1998 (S/1998/834 and Add.1),

Noting with appreciation the statement of the Foreign Ministers of France, Germany, Italy, the Russian Federation, the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the United States of America (the Contact Group) of 12 June 1998 at the conclusion of the Contact Group's meeting with the Foreign Ministers of Canada and Japan (S/1998/567, annex), and the further statement of the Contact Group made in Bonn on 8 July 1998 (S/1998/657),

Noting also with appreciation the joint statement by the Presidents of the Russian Federation and the Federal Republic of Yugoslavia of 16 June 1998 (S/1998/526),

Noting further the communication by the Prosecutor of the International Tribunal for the Former Yugoslavia to the Contact Group on 7 July 1998, expressing the view that the situation in Kosovo represents an armed conflict within the terms of the mandate of the Tribunal,

Gravely concerned at the recent intense fighting in Kosovo and in particular the excessive and indiscriminate use of force by Serbian security forces and the Yugoslav Army which have resulted in numerous civilian casualties and, according to the estimate of the Secretary-General, the displacement of over 230,000 persons from their homes,

Deeply concerned by the flow of refugees into northern Albania, Bosnia and Herzegovina and other European countries as a result of the use of force in Kosovo, as well as by the increasing numbers of displaced persons within Kosovo, and other parts of the Federal Republic of Yugoslavia, up to 50,000 of whom the United Nations High Commissioner for Refugees has estimated are without shelter and other basic necessities,

Reaffirming the right of all refugees and displaced persons to return to their homes in safety, and underlining the responsibility of the Federal Republic of Yugoslavia for creating the conditions which allow them to do so,

Condemning all acts of violence by any party, as well as terrorism in pursuit of political goals by any group or individual, and all external support for such activities in Kosovo, including the supply of arms and training for terrorist activities in Kosovo and expressing concern at the reports of continuing violations of the prohibitions imposed by resolution 1160 (1998),

Deeply concerned by the rapid deterioration in the humanitarian situation throughout Kosovo, alarmed at the impending humanitarian catastrophe as described in the report of the Secretary-General, and emphasizing the need to prevent this from happening,

Deeply concerned also by reports of increasing violations of human rights and of international humanitarian law, and emphasizing the need to ensure that the rights of all inhabitants of Kosovo are respected,

Reaffirming the objectives of resolution 1160 (1998), in which the Council expressed support for a peaceful resolution of the Kosovo problem which would include an enhanced status for Kosovo, a substantially greater degree of autonomy, and meaningful self-administration,

Reaffirming also the commitment of all Member States to the sovereignty and territorial integrity of the Federal Republic of Yugoslavia,

Affirming that the deterioration of the situation in Kosovo, Federal Republic of Yugoslavia, constitutes a threat to peace and security in the region,

Acting under Chapter VII of the Charter of the United Nations,

1. Demands that all parties, groups and individuals immediately cease hostilities and maintain a ceasefire in Kosovo, Federal Republic of Yugoslavia, which would enhance the prospects for a meaningful dialogue between the authorities of the Federal Republic of Yugoslavia and the Kosovo Albanian leadership and reduce the risks of a humanitarian catastrophe;

2. Demands also that the authorities of the Federal Republic of Yugoslavia and the Kosovo Albanian leadership take immediate steps to improve the humanitarian situation and to avert the impending humanitarian catastrophe;

3. Calls upon the authorities in the Federal Republic of Yugoslavia and the Kosovo Albanian leadership to enter immediately into a meaningful dialogue without preconditions and with international involvement, and to a clear timetable, leading to an end of the crisis and to a negotiated political solution to the issue of Kosovo, and welcomes the current efforts aimed at facilitating such a dialogue;

4. Demands further that the Federal Republic of Yugoslavia, in addition to the measures called for under resolution 1160 (1998), implement immediately the following concrete measures towards achieving a political solution to the situation in Kosovo as contained in the Contact Group statement of 12 June 1998:

(a) cease all action by the security forces affecting the civilian population and order the withdrawal of security units used for civilian repression;

(b) enable effective and continuous international monitoring in Kosovo by the European Community Monitoring Mission and diplomatic missions accredited to the Federal Republic of Yugoslavia, including access and complete freedom of movement of such monitors to, from and within Kosovo unimpeded by government authorities, and expeditious issuance of appropriate travel documents to international personnel contributing to the monitoring;

(c) facilitate, in agreement with the UNHCR and the International Committee of the Red Cross (ICRC), the safe return of refugees and displaced persons to their homes and allow free and unimpeded access for humanitarian organizations and supplies to Kosovo;

(d) make rapid progress to a clear timetable, in the dialogue referred to in paragraph 3 with the Kosovo Albanian community called for in resolution 1160 (1998), with the aim of agreeing confidence-building measures and finding a political solution to the problems of Kosovo;

5. Notes, in this connection, the commitments of the President of the Federal Republic of Yugoslavia, in his joint statement with the President of the Russian Federation of 16 June 1998:

(a) to resolve existing problems by political means on the basis of equality for all citizens and ethnic communities in Kosovo;

(b) not to carry out any repressive actions against the peaceful population;

(c) to provide full freedom of movement for and ensure that there will be no restrictions on representatives of foreign States and international institutions accredited to the Federal Republic of Yugoslavia monitoring the situation in Kosovo;

(d) to ensure full and unimpeded access for humanitarian organizations, the ICRC and the UNHCR, and delivery of humanitarian supplies;

(e) to facilitate the unimpeded return of refugees and displaced persons under programmes agreed with the UNHCR and the ICRC, providing State aid for the reconstruction of destroyed homes, and calls for the full implementation of these commitments;

Insists that the Kosovo Albanian leadership condemn all terrorist action, and emphasizes that all elements in the Kosovo Albanian community should pursue their goals by peaceful means only;

7. Recalls the obligations of all States to implement fully the prohibitions imposed by resolution 1160 (1998);

8. Endorses the steps taken to establish effective international monitoring of the situation in Kosovo, and in this connection welcomes the establishment of the Kosovo Diplomatic Observer Mission;

9. Urges States and international organizations represented in the Federal Republic of Yugoslavia to make available personnel to fulfil the responsibility of carrying out effective and continuous international monitoring in Kosovo until the objectives of this resolution and those of resolution 1160 (1998) are achieved;

10. Reminds the Federal Republic of Yugoslavia that it has the primary responsibility for the security of all diplomatic personnel accredited to the Federal Republic of Yugoslavia as well as the safety and security of all international and non-governmental humanitarian personnel in the Federal Republic of Yugoslavia and calls upon the authorities of the Federal Republic of Yugoslavia and all others concerned in the Federal Republic of Yugoslavia to take all appropriate steps to ensure that monitoring personnel performing functions under this resolution are not subject to the threat or use of force or interference of any kind;

11. Requests States to pursue all means consistent with their domestic legislation and relevant international law to prevent funds collected on their territory being used to contravene resolution 1160 (1998);

12. Calls upon Member States and others concerned to provide adequate resources for humanitarian assistance in the region and to respond promptly and generously to the United Nations Consolidated Inter-Agency Appeal for Humanitarian Assistance Related to the Kosovo Crisis;

13. Calls upon the authorities of the Federal Republic of Yugoslavia, the leaders of the Kosovo Albanian community and all others concerned to cooperate fully with the Prosecutor of the International Tribunal for the Former Yugoslavia in the investigation of possible violations within the jurisdiction of the Tribunal;

14. Underlines also the need for the authorities of the Federal Republic of Yugoslavia to bring to justice those members of the security forces who have been involved in the mistreatment of civilians and the deliberate destruction of property;
15. Requests the Secretary-General to provide regular reports to the Council as necessary on his assessment of compliance with this resolution by the authorities of the Federal Republic of Yugoslavia and all elements in the Kosovo Albanian community, including through his regular reports on compliance with resolution 1160 (1998);
16. Decides, should the concrete measures demanded in this resolution and resolution 1160 (1998) not be taken, to consider further action and additional measures to maintain or restore peace and stability in the region;
17. Decides to remain seized of the matter.

ANEXO 4

Resolution 1368 (2001)

Adopted by the Security Council at its 4370th meeting, on

12 September 2001

The Security Council,

Reaffirming the principles and purposes of the Charter of the United Nations,

Determined to combat by all means threats to international peace and security caused by terrorist acts,

Recognizing the inherent right of individual or collective self-defence in accordance with the Charter,

1. *Unequivocally condemns* in the strongest terms the horrifying terrorist attacks which took place on 11 September 2001 in New York, Washington, D.C. and Pennsylvania and *regards* such acts, like any act of international terrorism, as a threat to international peace and security;
2. *Expresses* its deepest sympathy and condolences to the victims and their families and to the people and Government of the United States of America;
3. *Calls* on all States to work together urgently to bring to justice the perpetrators, organizers and sponsors of these terrorist attacks and *stresses* that those responsible for aiding, supporting or harbouring the perpetrators, organizers and sponsors of these acts will be held accountable;
4. *Calls also* on the international community to redouble their efforts to prevent and suppress terrorist acts including by increased cooperation and full implementation of the relevant international anti-terrorist conventions and Security Council resolutions, in particular resolution 1269 (1999) of 19 October 1999;
5. *Expresses* its readiness to take all necessary steps to respond to the terrorist attacks of 11 September 2001, and to combat all forms of terrorism, in accordance with its responsibilities under the Charter of the United Nations;
6. *Decides* to remain seized of the matter.

ANEXO 5

Resolution 1973 (2011)

**Adopted by the Security Council at its 6498th meeting, on
17 March 2011**

The Security Council,

Recalling its resolution 1970 (2011) of 26 February 2011,

Deploring the failure of the Libyan authorities to comply with resolution 1970 (2011),

Expressing grave concern at the deteriorating situation, the escalation of violence, and the heavy civilian casualties,

Reiterating the responsibility of the Libyan authorities to protect the Libyan population and *reaffirming* that parties to armed conflicts bear the primary responsibility to take all feasible steps to ensure the protection of civilians,

Condemning the gross and systematic violation of human rights, including arbitrary detentions, enforced disappearances, torture and summary executions,

Further condemning acts of violence and intimidation committed by the Libyan authorities against journalists, media professionals and associated personnel and *urging* these authorities to comply with their obligations under international humanitarian law as outlined in resolution 1738 (2006),

Considering that the widespread and systematic attacks currently taking place in the Libyan Arab Jamahiriya against the civilian population may amount to crimes against humanity,

Recalling paragraph 26 of resolution 1970 (2011) in which the Council expressed its readiness to consider taking additional appropriate measures, as necessary, to facilitate and support the return of humanitarian agencies and make available humanitarian and related assistance in the Libyan Arab Jamahiriya,

Expressing its determination to ensure the protection of civilians and civilian populated areas and the rapid and unimpeded passage of humanitarian assistance and the safety of humanitarian personnel,

Recalling the condemnation by the League of Arab States, the African Union, and the Secretary General of the Organization of the Islamic Conference of the serious violations of human rights and international humanitarian law that have been and are being committed in the Libyan Arab Jamahiriya,

Taking note of the final communiqué of the Organisation of the Islamic Conference of 8 March 2011, and the communiqué of the Peace and Security Council of the African Union of 10 March 2011 which established an ad hoc High Level Committee on Libya,

Taking note also of the decision of the Council of the League of Arab States of 12 March 2011 to call for the imposition of a no-fly zone on Libyan military aviation, and to establish safe areas in places exposed to shelling as a precautionary measure that allows the protection of the Libyan people and foreign nationals residing in the Libyan Arab Jamahiriya,

Taking note further of the Secretary-General's call on 16 March 2011 for an immediate cease-fire,

Recalling its decision to refer the situation in the Libyan Arab Jamahiriya since 15 February 2011 to the Prosecutor of the International Criminal Court, and *stressing* that those responsible for or complicit in attacks targeting the civilian population, including aerial and naval attacks, must be held to account,

Reiterating its concern at the plight of refugees and foreign workers forced to flee the violence in the Libyan Arab Jamahiriya, *welcoming* the response of neighbouring States, in particular Tunisia and Egypt, to address the needs of those refugees and foreign workers, and *calling on* the international community to support those efforts,

Deploring the continuing use of mercenaries by the Libyan authorities,

Considering that the establishment of a ban on all flights in the airspace of the Libyan Arab Jamahiriya constitutes an important element for the protection of civilians as well as the safety of the delivery of humanitarian assistance and a decisive step for the cessation of hostilities in Libya,

Expressing concern also for the safety of foreign nationals and their rights in the Libyan Arab Jamahiriya,

Welcoming the appointment by the Secretary General of his Special Envoy to Libya, Mr. Abdel-Elah Mohamed Al-Khatib and supporting his efforts to find a sustainable and peaceful solution to the crisis in the Libyan Arab Jamahiriya,

Reaffirming its strong commitment to the sovereignty, independence, territorial integrity and national unity of the Libyan Arab Jamahiriya,

Determining that the situation in the Libyan Arab Jamahiriya continues to constitute a threat to international peace and security,

Acting under Chapter VII of the Charter of the United Nations,

1. *Demands* the immediate establishment of a cease-fire and a complete end

to violence and all attacks against, and abuses of, civilians;

2. *Stresses* the need to intensify efforts to find a solution to the crisis which responds to the legitimate demands of the Libyan people and *notes* the decisions of the Secretary-General to send his Special Envoy to Libya and of the Peace and Security Council of the African Union to send its ad hoc High Level Committee to Libya with the aim of facilitating dialogue to lead to the political reforms necessary to find a peaceful and sustainable solution;

3. *Demands* that the Libyan authorities comply with their obligations under international law, including international humanitarian law, human rights and refugee law and take all measures to protect civilians and meet their basic needs, and to ensure the rapid and unimpeded passage of humanitarian assistance;

Protection of civilians

4. *Authorizes* Member States that have notified the Secretary-General, acting nationally or through regional organizations or arrangements, and acting in cooperation with the Secretary-General, to take all necessary measures, notwithstanding paragraph 9 of resolution 1970 (2011), to protect civilians and civilian populated areas under threat of attack in the Libyan Arab Jamahiriya, including Benghazi, while excluding a foreign occupation force of any form on any part of Libyan territory, and *requests* the Member States concerned to inform the Secretary-General immediately of the measures they take pursuant to the authorization conferred by this paragraph which shall be immediately reported to the Security Council;

5. *Recognizes* the important role of the League of Arab States in matters relating to the maintenance of international peace and security in the region, and bearing in mind Chapter VIII of the Charter of the United Nations, requests the Member States of the League of Arab States to cooperate with other Member States in the implementation of paragraph 4;

No Fly Zone

6. *Decides* to establish a ban on all flights in the airspace of the Libyan Arab Jamahiriya in order to help protect civilians;

7. *Decides further* that the ban imposed by paragraph 6 shall not apply to flights whose sole purpose is humanitarian, such as delivering or facilitating the delivery of assistance, including medical supplies, food, humanitarian workers and related assistance, or evacuating foreign nationals from the Libyan Arab Jamahiriya, nor shall it apply to flights authorised by paragraphs 4 or 8, nor other flights which are deemed necessary by States acting under the authorisation conferred in paragraph 8 to be for the benefit of the Libyan people, and that these flights shall be coordinated with any mechanism established under paragraph 8;

8. *Authorizes* Member States that have notified the Secretary-General and the Secretary-General of the League of Arab States, acting nationally or through regional organizations or arrangements, to take all necessary measures to enforce compliance with the ban on flights imposed by paragraph 6 above, as necessary, and *requests* the States concerned in cooperation with the League of Arab States to coordinate closely with the Secretary General on the measures they are taking to implement this ban, including by establishing an appropriate mechanism for implementing the provisions of paragraphs 6 and 7 above,

9. *Calls upon* all Member States, acting nationally or through regional organizations or arrangements, to provide assistance, including any necessary overflight approvals, for the purposes of implementing paragraphs 4, 6, 7 and 8 above;

10. *Requests* the Member States concerned to coordinate closely with each other and the Secretary-General on the measures they are taking to implement paragraphs 4, 6, 7 and 8 above, including practical measures for the monitoring and approval of authorised humanitarian or evacuation flights;

11. *Decides* that the Member States concerned shall inform the Secretary-General and the Secretary-General of the League of Arab States immediately of measures taken in exercise of the authority conferred by paragraph 8 above, including to supply a concept of operations;

12. *Requests* the Secretary-General to inform the Council immediately of any actions taken by the Member States concerned in exercise of the authority conferred by paragraph 8 above and to report to the Council within 7 days and every month thereafter on the implementation of this resolution, including information on any violations of the flight ban imposed by paragraph 6 above;

Enforcement of the arms embargo

13. *Decides that* paragraph 11 of resolution 1970 (2011) shall be replaced by the following paragraph : “Calls upon all Member States, in particular States of the region, acting nationally or through regional organisations or arrangements, in order to ensure strict implementation of the arms embargo established by paragraphs 9 and 10 of resolution 1970 (2011), to inspect in their territory, including seaports and airports, and on the high seas, vessels and aircraft bound to or from the Libyan Arab Jamahiriya, if the State concerned has information that provides reasonable grounds to believe that the cargo contains items the supply, sale, transfer or export of which is prohibited by paragraphs 9 or 10 of resolution 1970 (2011) as modified by this resolution, including the provision of armed mercenary personnel, *calls upon* all flag States of such vessels and aircraft to cooperate with such inspections and authorises Member States to use all measures commensurate to the specific circumstances to carry out such inspections”;

14. *Requests* Member States which are taking action under paragraph 13 above on the high seas to coordinate closely with each other and the Secretary-General and *further requests* the States concerned to inform the Secretary-General and the Committee established pursuant to paragraph 24 of resolution 1970 (2011) (“the Committee”) immediately of measures taken in the exercise of the authority conferred by paragraph 13 above;

15. *Requires* any Member State whether acting nationally or through regional organisations or arrangements, when it undertakes an inspection pursuant to paragraph 13 above, to submit promptly an initial written report to the Committee containing, in particular, explanation of the grounds for the inspection, the results of such inspection, and whether or not cooperation was provided, and, if prohibited items for transfer are found, further requires such Member States to

submit to the Committee, at a later stage, a subsequent written report containing relevant details on the inspection, seizure, and disposal, and relevant details of the transfer, including a description of the items, their origin and intended destination, if this information is not in the initial report;

16. *Deplores* the continuing flows of mercenaries into the Libyan Arab Jamahiriya and *calls upon* all Member States to comply strictly with their obligations under paragraph 9 of resolution 1970 (2011) to prevent the provision of armed mercenary personnel to the Libyan Arab Jamahiriya;

Ban on flights

17. *Decides* that all States shall deny permission to any aircraft registered in the Libyan Arab Jamahiriya or owned or operated by Libyan nationals or companies to take off from, land in or overfly their territory unless the particular flight has been approved in advance by the Committee, or in the case of an emergency landing;

18. *Decides that* all States shall deny permission to any aircraft to take off from, land in or overfly their territory, if they have information that provides reasonable grounds to believe that the aircraft contains items the supply, sale, transfer, or export of which is prohibited by paragraphs 9 and 10 of resolution 1970 (2011) as modified by this resolution, including the provision of armed mercenary personnel, except in the case of an emergency landing;

Asset freeze

19. *Decides* that the asset freeze imposed by paragraph 17, 19, 20 and 21 of resolution 1970 (2011) shall apply to all funds, other financial assets and economic resources which are on their territories, which are owned or controlled, directly or indirectly, by the Libyan authorities, as designated by the Committee, or by individuals or entities acting on their behalf or at their direction, or by entities owned or controlled by them, as designated by the Committee, and *decides further* that all States shall ensure that any funds, financial assets or economic resources are prevented from being made available by their nationals or by any individuals or entities within their territories, to or for the benefit of the Libyan authorities, as designated by the Committee, or individuals or entities acting on their behalf or at their direction, or entities owned or controlled by them, as designated by the Committee, and directs the Committee to designate such Libyan authorities, individuals or entities within 30 days of the date of the adoption of this resolution and as appropriate thereafter;

20. *Affirms* its determination to ensure that assets frozen pursuant to paragraph 17 of resolution 1970 (2011) shall, at a later stage, as soon as possible be made available to and for the benefit of the people of the Libyan Arab Jamahiriya;

21. *Decides* that all States shall require their nationals, persons subject to their jurisdiction and firms incorporated in their territory or subject to their jurisdiction to exercise vigilance when doing business with entities incorporated in the Libyan Arab Jamahiriya or subject to its jurisdiction, and any individuals or entities acting on their behalf or at their direction, and entities owned or controlled by them, if the States have information that provides reasonable grounds to believe that such business could contribute to violence and use of force against civilians;

Designations

22. *Decides* that the individuals listed in Annex I shall be subject to the travel restrictions imposed in paragraphs 15 and 16 of resolution 1970 (2011), and *decides further* that the individuals and entities listed in Annex II shall be subject to the asset freeze imposed in paragraphs 17, 19, 20 and 21 of resolution 1970 (2011);

23. *Decides* that the measures specified in paragraphs 15, 16, 17, 19, 20 and 21 of resolution 1970 (2011) shall apply also to individuals and entities determined by the Council or the Committee to have violated the provisions of resolution 1970

ANEXO 6

Capítulo VII

ACÇÃO EM CASO DE AMEAÇA À PAZ, RUPTURA DA PAZ E ACTO DE AGRESSÃO

Artigo 39º

O Conselho de Segurança determinará a existência de qualquer ameaça à paz, ruptura da paz ou acto de agressão e fará recomendações ou decidirá que medidas deverão ser tomadas de acordo com os artigos 41º e 42º, a fim de manter ou restabelecer a paz e a segurança internacionais.

Artigo 40º

A fim de evitar que a situação se agrave, o Conselho de Segurança poderá, antes de fazer as recomendações ou decidir a respeito das medidas previstas no artigo 39º, instar as partes interessadas a aceitar as medidas provisórias que lhe pareçam necessárias ou aconselháveis. Tais medidas provisórias não prejudicarão os direitos ou pretensões nem a situação das partes interessadas. O Conselho de Segurança tomará devida nota do não cumprimento dessas medidas.

Artigo 41º

O Conselho de Segurança decidirá sobre as medidas que, sem envolver o emprego de forças armadas, deverão ser tomadas para tornar efectivas as suas decisões e poderá instar os membros das Nações Unidas a aplicarem tais medidas. Estas poderão incluir a interrupção completa ou parcial das relações económicas, dos meios de comunicação ferroviários, marítimos, aéreos, postais, telegráficos, radioeléctricos, ou de outra qualquer espécie, e o rompimento das relações diplomáticas.

Artigo 42º Se o Conselho de Segurança considerar que as medidas previstas no artigo 41º seriam ou demonstraram ser inadequadas, poderá levar a efeito, por meio de forças aéreas, navais ou terrestres, a acção que julgar necessária para manter ou restabelecer a paz e a segurança internacionais. Tal acção poderá compreender demonstrações, bloqueios e outras operações, por parte das forças aéreas, navais ou terrestres dos membros das Nações Unidas.

Artigo 43º

1. Todos os membros das Nações Unidas se comprometem, a fim de contribuir para a manutenção da paz e da segurança internacionais, a proporcionar ao Conselho de Segurança, a seu pedido e em conformidade com um acordo ou acordos especiais, forças armadas, assistência e facilidades, inclusive direitos de passagem, necessários à manutenção da paz e da segurança internacionais.

2. Tal acordo ou tais acordos determinarão o número e tipos das forças, o seu grau de preparação e a sua localização geral, bem como a natureza das facilidades e da assistência a serem proporcionadas.

3. O acordo ou acordos serão negociados o mais cedo possível, por iniciativa do Conselho de Segurança. Serão concluídos entre o Conselho de Segurança e membros da Organização ou entre o Conselho de Segurança e grupos de membros e submetidos à ratificação, pelos Estados signatários, em conformidade com os respectivos procedimentos constitucionais.

Artigo 44º

Quando o Conselho de Segurança decidir recorrer ao uso da força, deverá, antes de solicitar a um membro nele não representado o fornecimento de forças armadas em cumprimento das obrigações assumidas em virtude do artigo 43º, convidar o referido membro, se este assim o

desejar, a participar nas decisões do Conselho de Segurança relativas ao emprego de contingentes das forças armadas do dito membro.

Artigo 46º

Os planos para a utilização da força armada serão elaborados pelo Conselho de Segurança com a assistência da Comissão de Estado-Maior.

Artigo 47º

1. Será estabelecida uma Comissão de Estado-Maior destinada a orientar e assistir o Conselho de Segurança, em todas as questões relativas às exigências militares do mesmo Conselho, para a manutenção da paz e da segurança internacionais, utilização e comando das forças colocadas à sua disposição, regulamentação de armamentos e possível desarmamento.

2. A Comissão de Estado-Maior será composta pelos chefes de estado-maior dos membros permanentes do Conselho de Segurança ou pelos seus representantes. Qualquer membro das Nações Unidas que não estiver permanentemente representado na Comissão será por esta convidado a tomar parte nos seus trabalhos, sempre que a sua participação for necessária ao eficiente cumprimento das responsabilidades da Comissão.

3. A Comissão de Estado-Maior será responsável, sob a autoridade do Conselho de Segurança, pela direcção estratégica de todas as forças armadas postas à disposição do dito Conselho. As questões relativas ao comando dessas forças serão resolvidas ulteriormente.

4. A Comissão de Estado-Maior, com a autorização do Conselho de Segurança e depois de consultar os organismos regionais adequados, poderá estabelecer sub-comissões regionais.

Artigo 48º

1. A acção necessária ao cumprimento das decisões do Conselho de Segurança para a manutenção da paz e da segurança internacionais será levada a efeito por todos os membros das Nações Unidas ou por alguns deles, conforme seja determinado pelo Conselho de Segurança.

2. Essas decisões serão executadas pelos membros das Nações Unidas directamente e mediante a sua acção nos organismos internacionais apropriados de que façam parte.

Artigo 49º

Os membros das Nações Unidas associar-se-ão para a prestação de assistência mútua na execução das medidas determinadas pelo Conselho de Segurança.

Artigo 50º

Se um Estado for objecto de medidas preventivas ou coercitivas tomadas pelo Conselho de Segurança, qualquer outro Estado, quer seja ou não membro das Nações Unidas, que enfrente dificuldades económicas especiais resultantes da execução daquelas medidas terá o direito de consultar o Conselho de Segurança no que respeita à solução de tais dificuldades.

Artigo 51º

Nada na presente Carta prejudicará o direito inerente de legítima defesa individual ou colectiva, no caso de ocorrer um ataque armado contra um membro das Nações Unidas, até que o Conselho de Segurança tenha tomado as medidas necessárias para a manutenção da paz e da segurança internacionais. As medidas tomadas pelos membros no exercício desse direito de legítima defesa serão comunicadas imediatamente ao Conselho de Segurança e não deverão, de modo algum, atingir a autoridade e a responsabilidade que a presente Carta atribui ao Conselho para levar a efeito, em qualquer momento, a acção que julgar necessária à manutenção ou ao restabelecimento da paz e da segurança internacionais.