

Intervenção e assistência humanitárias à luz do direito internacional

Humanitarian assistance and intervention according to international law

Raquel Magalhães Neiva Santos*

Resumo

As violações maciças aos Direitos Humanos no final do século XX passaram a relacionar-se ao conceito de ameaça à paz e à segurança internacionais, redimensionando assim as funções das Nações Unidas, no Pós-Guerra Fria. A partir do momento em que a proteção internacional dos Direitos Humanos passa a não mais ser tema de domínio reservado dos Estados, o Conselho de Segurança, começa a poder adotar medidas coercitivas nos termos do Capítulo VII da Carta da ONU e nos limites traçados pela doutrina e pelos costumes internacionais. Este artigo mostra como a ONU, por meio das reiteradas resoluções do Conselho de Segurança e da Assembleia Geral, adotadas durante as principais crises humanitárias da década de 90, contribuiu para a formação de um Direito Internacional consuetudinário, o direito de assistência humanitária. O presente trabalho tem como objetivo diferir e caracterizar a intervenção humanitária da assistência humanitária, bem como analisar de forma concisa o uso da força e o papel do Conselho de Segurança na Carta de São Francisco e nos conflitos humanitários.

Palavras-chave: *Intervenção. Assistência humanitária. Crises humanitárias. Conselho de Segurança das Nações Unidas.*

Abstract

The massive violations of the Human Rights at the end of the twentieth century became related with the notion of threat to the international peace and security, thus renovating the functions of United Nations in the Post Cold War period. As the

¹ Bacharel em Direito pela UNIFOR. Especialista e Mestranda em Relações e Negociações Internacionais pela FLACSO (Argentina) - Facultad latinoamericana de Ciencias Sociales e Universidad de San Andrés (Udesa).

protection of Human Rights, no longer is an issue of private domain of States, it became possible to the U.N Security Council to adopt coercive actions according to Chapter VII of the United Nations Charter and to limits set by doctrine and the international customary rules. In this paper, we demonstrate how United Nations, through the resolutions of the Security Council and of the General Assembly, adopted during the main humanitarian crises of the Nineties, has contributed for shaping a common International Law, regarding humanitarian assistance. The present work aims at setting the difference between humanitarian intervention of the humanitarian assistance and examining their characteristics, as well as briefly analyzing the use of the force and the functions of Security Council in UN Charter and the humanitarian conflicts.

Keywords: *Intervention. Humanitarian assistance. Humanitarian crisis. United Nation's Security Council.*

Introdução

No sistema internacional do pós-Guerra Fria, o crescimento do transnacionalismo e a eclosão de conflitos de origem étnico-cultural, religiosa e nacionalista provocaram o surgimento de novos dilemas e desafios para o Direito Internacional dos Direitos Humanos. Uma dessas problemáticas está relacionada com temas complexos e sensíveis, como a intervenção e a assistência humanitária, bem como com a atuação da comunidade internacional perante os conflitos humanitários intra-estatais.

Após o término da Guerra Fria, alguns internacionalistas passaram a afirmar que a manutenção da paz requeria também o fim das graves violações dos Direitos Humanos. Diante desse panorama, os princípios da soberania, da autodeterminação dos povos e da territorialidade foram aos poucos deixando de ser empecilhos para promover a proteção da dignidade humana.

Com isso, o Conselho de Segurança realizou, entre 1988 a 2005, quarenta e sete operações de manutenção da paz em todo o mundo. Estas ações, conhecidas como operações de paz de “segunda ou terceira geração”, que se diferenciam das operações de paz “clássicas” (de primeira geração) (FEDOZZI, 2006), meramente inter-Estatais, se revelaram multifuncionais, ou mesmo, multidisciplinares, tendo suas atividades expandidas para além de funções tradicionais, incorporando tarefas militares e de caráter civil e humanitário onde foram realizadas: no Iraque (1991), na Bósnia-Hezergóvina (1992), na Somália (1992), em Ruanda (1993-1994), no Timor Leste (1999), em Kosovo (1999) e em Darfur (2003 aos dias atuais).

Esse novo perfil de atuação do Conselho de Segurança em conflitos humanitários passou a ser chamado pela doutrina e pela comunidade internacional de “intervenção humanitária”. Entretanto, o conceito desse

novo instituto ainda é um assunto complexo e que gera controvérsias entre vários internacionalistas, inclusive porque a intervenção pode ser examinada a partir de diversos pontos de vista. Além disso, muitos autores confundem os conceitos de intervenção, ingerência e interferência. Por fim, o conceito de intervenção e de assistência humanitária não se encontra definido em nenhum tratado internacional.

Além da imprecisão do conceito e das características de uma intervenção humanitária, há inúmeras objeções contra a regulamentação internacional deste importante tema da agenda internacional do século XXI. Com efeito, muitos acreditam que o direito de assistência ou de ingerência humanitária é uma nova forma de neo-colonialismo da sociedade internacional moderna. Por este ponto de vista, na prática os Estados, as Organizações Não-Governamentais (ONG's) e as Organizações Internacionais utilizam o direito/dever de ingerência humanitária para fins egoístas, políticos e econômicos, sendo a intenção humanitária utilizada como mero pano de fundo. Por outro lado, também se fortalece uma ótica diferente da anterior, pela qual grande parte da opinião pública atual enxerga a assistência humanitária como uma responsabilidade da comunidade internacional, já que a defesa dos Direitos Humanos não mais se encontra dentro da esfera do domínio reservado dos Estados nacionais.

Diante do exposto, torna-se necessário conceituarmos e relacionarmos esses dois institutos (intervenção e assistência humanitária), na tentativa de entender a importância do direito de assistência humanitária para a preservação e proteção dos Direitos Humanos, bem como examinar os requisitos que o Direito Internacional entende necessários para tornar lícita e legítima uma intervenção humanitária armada, ou seja, aquela que é feita utilizando medidas coercitivas (Capítulo VII da Carta da ONU).

Dessa forma, procuraremos examinar os seguintes pontos durante o desenvolvimento deste trabalho: Que papel tem o Conselho de Segurança no sistema de segurança coletiva das Nações Unidas? O que é o direito de assistência humanitária? Existe alguma diferença entre a assistência e a intervenção humanitária?

1 A não-intervenção e o Direito Internacional dos Direitos Humanos

O princípio da não-intervenção, corolário da soberania do Estado-nação moderno, surgiu no Direito Internacional por meio do Tratado de Vestfália, celebrado em 1648 por vários líderes europeus, pondo fim à Guerra dos Trinta Anos e promovendo o esfacelamento do Sacro Império Romano-Germânico. A Paz de Vestfália representou um marco importantíssimo na história das Relações Internacionais e do Direito Internacional, dando início à

constituição de uma sociedade internacional composta por uma comunidade de unidades políticas independentes e com jurisdição e território próprios. Foi nessa época que foi criado o conceito de soberania *vestfaliana*, que Krasner (1999, p.09) define como “a exclusão da autoridade de autores externos nas questões internas de um Estado.” (KRASNER, 1999).

Um dos primeiros autores a enunciar o princípio da não-intervenção foi Kant, em 1795, com a publicação do “Ensaio sobre a Paz Perpétua”. Kant era a favor da criação de uma sede de poder supranacional e afirmava que nenhum Estado deveria intervir, por meio da força, na Constituição de outro Estado¹.

Durante o século XIX, o Congresso de Viena (1814) e a Santa Aliança² criaram uma nova Ordem Internacional na Europa, legitimando a política da intervenção como regra de conduta das grandes potências europeias. Em virtude desta ameaça às ex-colônias europeias da América, que haviam acabado de obter a independência, o presidente norte-americano, James Monroe, proclamou, em 1823, a Doutrina Monroe³, o mais evidente exemplo do princípio da não-intervenção nas Américas durante o século XIX. Em todo caso, no século XIX, as intervenções humanitárias restringiam-se às ações dos Estados europeus contra o tratamento a seus nacionais no exterior.

É importante salientar que antes da Segunda Guerra Mundial, a importância dada pela comunidade internacional à proteção internacional dos Direitos Humanos (BONAVIDES, 1993, p.472) ainda era limitada. À época, não existia um mecanismo de proteção a esses direitos fora do âmbito interno dos Estados. Entretanto, após 1945, ocorreram várias mudanças nas Relações Internacionais que causaram um avanço significativo no processo de internacionalização dos Direitos Humanos, criando um verdadeiro Direito Internacional dos Direitos Humanos. A Declaração Universal dos Direitos do Homem, aprovada de forma unânime por 48 Estados-membros da ONU em 1948, foi o marco inicial dessa nova etapa. A consolidação do princípio da não intervenção no Direito Internacional ocorreu também nesta época, com a promulgação da Carta de São Francisco, em 1945, e o início de um processo de “governança global”, posto em prática pelas Nações Unidas. Apesar disso, neste mesmo íterim, reforçou-se a ideia de que a proteção internacional dos Direitos Humanos não devia se restringir somente ao âmbito do domínio reservado do Estado e, com isso, a ordem de *Vestfália*

¹ Apesar disso, o princípio da não-intervenção veio a ser consolidado somente no século XVIII, com Christian Wolf e Emerich de Vattel.

² A Santa Aliança tinha como instrumento a intervenção nos assuntos internos dos Estados participantes a fim de preservar os valores eternos e universais da religião cristã era composta pelas monarquias absolutistas da Áustria, Prússia e Rússia.

³ A doutrina Monroe era baseada em três pilares: o princípio da não intervenção, o repúdio ao colonialismo e o isolamento norte-americano.

começou a ser transformada nesta época, sendo a idéia de soberania absoluta do Estado discutida e relativizada em caso de graves violações dos Direitos Humanos.

Contrariando o princípio da não-intervenção nos assuntos internos dos Estados, durante a Guerra Fria, alguns entes estatais tentaram justificar seus atos alegando questões humanitárias, como nas intervenções da França e do Reino Unido em Suez, (1956) e dos Estados Unidos em Granada e na Nicarágua durante a década de 80, dentre outras. Ressalte-se que, nessa época, as razões humanitárias nunca foram um argumento para justificar as intervenções estabelecidas pela ONU, e somente após a queda do Muro de Berlim, as Nações Unidas, por intermédio do Conselho de Segurança, passou a dar importância às situações de urgência humanitária.

2 O uso da força na Carta das Nações Unidas

O artigo 2º, parágrafo 4º da Carta da ONU dispõe que: “Todos os Membros deverão evitar em suas relações internacionais a ameaça ou o uso da força contra a integridade territorial ou a independência política de qualquer Estado, ou qualquer outra ação incompatível com os propósitos das Nações Unidas”. A ONU consagrou definitivamente o princípio da não-intervenção ao inserir o artigo 2º, parágrafo 7º em sua Carta, afirmando que:

nenhum dispositivo da presente Carta autorizará as Nações Unidas a intervirem em assuntos que dependam essencialmente da jurisdição interna de qualquer Estado, ou obrigará os Membros a submeterem tais assuntos a uma solução, nos termos da presente Carta; este princípio, porém, não prejudicará a aplicação das medidas coercitivas constantes do capítulo VII. (Grifo nosso)

A Carta das Nações Unidas estabeleceu um sistema de segurança coletiva com o intuito de preservar a paz e a segurança internacionais. Segurança coletiva seria um sistema de união de forças contra as violações dos direitos de cada Estado. O Conselho de Segurança⁴ é o órgão responsável pelo funcionamento e organização desse sistema. Segundo o artigo 39 da Carta da ONU, o Conselho de Segurança:

determinará a existência de qualquer ameaça à paz, ruptura da paz ou ato de agressão, e fará recomendações ou decidirá que medidas deverão ser tomadas de acordo com os artigos 41 e 42, a fim de manter ou restabelecer a paz e a segurança internacionais. (Grifo nosso)⁵

⁴ O Conselho de Segurança é composto por cinco membros permanentes (Estados Unidos, França, China, Rússia e Inglaterra) com direito a veto e dez membros não-permanentes eleitos pela Assembleia Geral e por recomendação do Conselho de Segurança.

⁵ Antes do Conselho de Segurança decidir acerca das medidas previstas no artigo 39, o mesmo pode adotar, conforme o artigo 40 da Carta, medidas provisórias (trégua, retirada de tropas, etc.).

De acordo com a Carta, as medidas do artigo 42, que implicam no uso da força armada, devem constituir a última possibilidade de uma sucessão de medidas destinadas a manter à paz e à segurança internacionais. O artigo 41 da Carta dispõe que: “O Conselho de Segurança decidirá sobre as medidas que, sem envolver o emprego de forças armadas, deverão ser tomadas para tornar efetiva suas decisões [...]”.⁶ Se as sanções tomadas sem o uso da força militar⁷ não fizerem cessar a ameaça ou ruptura da paz ou do ato de agressão, o Conselho de Segurança poderá “levar a efeito, por meio de forças aéreas, navais ou terrestres, a ação que julgar necessária para manter ou restabelecer à paz e à segurança internacionais.” (art. 42).

Teoricamente, os Estados-membros da ONU somente poderiam utilizar suas forças no plano internacional no caso de legítima defesa individual ou coletiva, ou seja, de contra-intervenção. O artigo 51 da Carta das Nações Unidas afirma que é lícita a legítima defesa apenas quando destinada a repelir o uso da força armada, em caso de ataque armado, o que configura uma exceção ao próprio artigo 2º, parágrafo IV.

A Carta da ONU tampouco define quais são os assuntos que dependem essencialmente da jurisdição interna dos Estados, nem o que seja intervenção, nem ao menos a expressão “medidas coercitivas”. Diante desta situação o intérprete defronta-se com dois problemas principais: “precisar o sentido do dever de não-intervenção, o que permite distinguir as ações lícitas das ações ilícitas nesse terreno, e apontar os critérios para a determinação do domínio reservado dos Estados.” (AMARAL JÚNIOR, 2004, p. 158).

3 Conceito e características da intervenção no Direito Internacional

Para Wight (2002, p.193), “a intervenção pode ser definida como uma interferência pela força, que não seja uma declaração de guerra, feita por uma ou mais potências, nos assuntos de outra potência”. A interferência externa, segundo o autor, seria uma violação dos direitos do Estado de administrar seus próprios assuntos, e a intervenção, em sentido estrito, significa uma coerção que não seja a guerra. Esta coerção dita o caráter ditatorial da intervenção, que é exercida através de ameaças e muitas vezes pelo uso da força. Assim, para alguns autores, como Wight (2002) somente a interferência ditatorial seria uma intervenção.

⁶ Continuação do artigo 41: “e poderá convidar os Membros das Nações Unidas a aplicarem tais medidas. Estas poderão incluir a interrupção completa ou parcial das relações econômicas, dos meios de comunicação [...], ou de qualquer outra espécie, e o rompimento das relações diplomáticas.”

⁷ Em alguns casos as medidas coercitivas do Art. 42, podem ser tomadas independentemente do Art.41.

No que diz respeito ao conceito de intervenção, em seu sentido abrangente, Thomas e Thomas (*apud* MELLO, 2000, p.469), afirmam que a intervenção:

Ocorre quando um Estado, ou grupo de Estados, interfere, para impor a sua vontade, nos assuntos internos ou externos⁸ de outro Estado soberano ou independente, com o qual existem relações pacíficas e sem o seu consentimento, com a finalidade de manter ou alterar o estado das coisas.

Autores como Accioly e Silva (2000), acreditam não existir intervenção quando uma ação coletiva é decorrente de compromisso assumido em tratado, como a Carta das Nações Unidas⁹. Mello (2000, p.06), também pensa desta forma e assinala que a intervenção coletiva empreendida sob os auspícios da ONU não é ilícita perante o Direito Internacional, já que é considerada como uma ação de política internacional que visa à manutenção da paz e da segurança internacionais. (MELLO, 2000, p. 483).

Ainda para Mello (2000, p.06), a intervenção pode ser classificada quanto ao modo a ser realizada, em armada, quando não autorizada pelo Estado que sofre a intervenção, ou diplomática (não-armada), quando o Estado concorda com a intervenção. (ACCIOLY; SILVA, 2000). Quanto ao número de autores, a intervenção pode ser individual, quando praticada por um único autor, ou coletiva (internacional), quando praticada sobre o auspício de um Organismo Internacional, como a ONU. (AMARAL JÚNIOR, 2003, p.144). Como é sabido, a Carta da ONU veda todo tipo de intervenção unilateral (por um único Estado), por violar princípios do direito fundamental à independência, à autodeterminação, à integridade territorial e ao domínio reservado dos Estados.

Ao longo da história das Relações Internacionais, houve muitos tipos de intervenções, dentro do quadro de uma sociedade internacional anárquico-realista, onde os Estados mais poderosos alegavam vários pretextos para intervirem em outros Estados mais fracos. Daí surgiu vários tipos de intervenção: intervenção em guerras civis, intervenção para proteção do nacional, intervenção em defesa da democracia, intervenção econômica e intervenção humanitária.

⁸ Ressalte-se que a questão de a intervenção significar interferência nos assuntos externos do Estado-nação é outro ponto que causa divergências. Parte da doutrina ainda defende que há intervenção quando um Estado se imiscui nos assuntos externos de outro, apesar de a Carta da ONU ter se referido somente a assunto de jurisdição interna. Entretanto, concordamos com a posição de Mello (2000), pois a ingerência nos assuntos externos de outro Estado não é mais considerada como uma intervenção. Para esse autor: “considera-se normal que um Estado procure alterar a política externa de outro”.

⁹ Neste caso, os Estados transferiram ao Conselho de Segurança da ONU os poderes para adotar as medidas necessárias para restabelecer a paz e a segurança internacionais.

Os requisitos e as condições que caracterizam a intervenção também estão confusos na doutrina internacionalista. Accioly e Silva (2000, p. 114) afirmam que a intervenção caracteriza-se pela existência de três condições: “a imposição da vontade exclusiva do Estado que pratica; b) a existência de dois ou mais Estados soberanos; c) ato abusivo, isto é, não baseado em compromisso internacional.”

Realmente, para ser caracterizada a intervenção, o interveniente deve agir de forma compulsória, não respeitando o não-consentimento de quem sofre a intervenção e agindo para impor a sua própria vontade. Outro requisito seria a ingerência do(s) interventor(es) em assuntos que dizem respeito ao domínio reservado dos Estados e que não estão dentro da esfera de competência do Direito Internacional.

Acrescente-se ainda que, para muitos autores, a intervenção internacional possui como pré-requisito a existência de uma comunidade internacional, em cujo nome a intervenção pode ser executada.

A maioria dos internacionalistas concorda que o Estado estrangeiro não deve ter direito de intervir coercitivamente em outros Estados para fins de preservação dos Direitos Humanos, pois tal intervenção deve ser coletiva.

Devido à falta de previsão expressa acerca da intervenção humanitária na Carta da ONU e de normas sobre o assunto¹⁰, alguns internacionalistas equiparam as intervenções humanitárias com as operações armadas do artigo 42 da Carta da ONU. A nosso ver, as intervenções humanitárias diferenciam-se das operações armadas previstas no artigo 42 da Carta da ONU e das prestações de auxílio humanitário de forma geral.

Alguns autores, contudo, já tentaram elaborar alguns critérios para legitimar a intervenção humanitária. Amaral Júnior (2003, p.05) está de acordo com a formulação dos seguintes critérios: o caráter imediato da violação dos Direitos Humanos, a proporcionalidade entre meios e fins e o desinteresse do Estado interveniente. Entende-se por caráter imediato da violação dos Direitos Humanos a iminência da ameaça a estes direitos, sobretudo a ameaça generalizada de perda de vidas humanas. Sobre o segundo critério, entende-se o uso proporcional da força que não provoque danos superiores àqueles causados pela violação dos direitos fundamentais. A adoção do princípio da proporcionalidade nos critérios para adoção da intervenção humanitária é importantíssima, principalmente porque não existe nenhum controle jurisdicional sobre as decisões e atos do Conselho de Segurança, já que o mesmo é um órgão eminentemente político, e por isso necessário se faz que suas ações tenham critérios que possam ser justificados perante o Direito Internacional. O último critério seria o mais difícil de ser constatado, haja vista ser impossível separar com clareza as

razões humanitárias dos motivos baseados no auto-interesse dos Estados intervenientes.

4 As intervenções humanitárias

O princípio do direito de assistência humanitária surgiu das reivindicações feitas por Organizações Não-Governamentais (ONG's) que exigiam o direito de acesso às vítimas de catástrofes naturais e de situações de urgência da mesma ordem. Estas organizações encontravam vários obstáculos nos Estados que estavam sendo abalados por guerras étnicas, civis e outras situações de calamidade pública, incluindo casos em que os governantes destes Estados impediam a prestação de auxílio médico e alimentar às populações vitimadas, alegando a defesa ao princípio da soberania, da autodeterminação dos povos e o da não intervenção em assuntos internos.

O direito de assistência humanitária passou a ter respaldo legal a partir da resolução 43/131¹¹ da Assembléia Geral da ONU, editada em 25 de outubro de 1988 e adotada a partir das experiências dos Médicos Sem Fronteiras em guerras civis na África e na Ásia, especialmente no conflito ocorrido no Afeganistão, em 1979. A resolução dispunha sobre o auxílio aos grupos atingidos pelas catástrofes naturais e outras situações de emergência afins, consagrando o direito de livre acesso às vítimas de catástrofes e obrigando os Estados a facilitar a chegada desta assistência humanitária. A resolução também consagrou o princípio da subsidiariedade da assistência humanitária, ao reafirmar o papel principal dos Estados no auxílio aos desamparados, conferindo às ONG's e aos organismos internacionais um papel complementar.

Foi nesta época que também ocorreu um crescimento acelerado do número de operações de paz da ONU, que por sua vez, não estão previstas expressamente na Carta de São Francisco, mas cujo emprego é legítimo, conforme a “doutrina dos poderes implícitos” é, já que visam a atender aos propósitos almejados pelas Nações Unidas¹².

¹⁰ Alguns internacionalistas alegam que a intervenção humanitária teria sido acolhida pela parte final do artigo dois, inciso IV da Carta ao se referir a “qualquer outra ação incompatível com os propósitos das Nações Unidas”.

¹¹ Assembléia Geral, com base no artigo 5º da resolução nº. 43/131 apela para que todos os Estados dêem suporte para estas organizações que prestam à assistência humanitária, quando necessário, para as vítimas de desastres naturais e situações de emergência similares (tradução da autora).

¹² O ex-secretário Geral da ONU, Dag Hammarskjöld (1953-61) afirmou que as operações de paz fariam parte de um fictício “Capítulo VI e meio” da Carta. Isto porque o Capítulo VI trata da solução pacífica de controvérsias e atribui ao Conselho de Segurança mandato expresso para determinar aos litigantes o fim das divergências, sem o uso da violência e com o consentimento dos Estados, ao passo que o Capítulo VII (medidas mandatórias) da referida

5 As principais intervenções humanitárias no início dos anos 90

Em 1991, durante a Guerra do Golfo, o conceito de ingerência humanitária passou a ser tratado como uma questão de dever internacional, tendo o Conselho de Segurança da ONU exigido coercitivamente, pelas resoluções 688 e 706, que o Iraque facilitasse a prestação de assistência humanitária internacional às etnias (curda e xiita) cruelmente combatidas por tropas iraquianas em seu território. A resolução 688 criou a operação *Provide Comfort*, composta de forças armadas norte-americanas, britânicas e francesas, com o intuito de garantir o auxílio humanitário na região, atuando assim conforme o Capítulo VII da Carta das Nações Unidas.

A resolução 688 do Conselho de Segurança da ONU reconheceu à comunidade internacional, mesmo que indiretamente, o direito ou dever de intervenção nos Estados nacionais em situações de emergência humanitária. Amaral Júnior (2003, p.196) enuncia os principais pontos da resolução 688 do Conselho de Segurança:

A resolução 688 determinou que o Iraque cessasse, imediatamente, a sistemática violação dos direitos humanos, razão última do imenso fluxo de refugiados nos países vizinhos, que punha em risco a segurança regional. Requer ainda, que o governo iraquiano, permita às organizações humanitárias acesso imediato a todos aqueles que necessitam de assistência [...]¹³.

O preâmbulo da resolução 706, de 15 de agosto de 1991, reafirmando a resolução 688, afirmava que o Conselho de Segurança deveria por à sua disposição todos os meios necessários à realização da prestação de assistência humanitária.

Assim como ocorreu na Guerra do Golfo, várias resoluções do Conselho de Segurança da ONU foram adotadas ao longo da década de 90 para garantir o direito de assistência humanitária às vítimas de graves conflitos. O Conselho de Segurança passou a intervir em várias crises humanitárias, utilizando para isso medidas coercitivas e o uso da força armada, como nas crises humanitárias da Bósnia-Herzegovina em 1990-92, da Somália em 1992, de Ruanda e do Haiti, em 1994, e mais recentemente no Sudão, alegando em todas o direito de assistência humanitária ou direito de ingerência.

As diferenças culturais, étnicas e religiosas na ex-Iugoslávia possibilitaram a eclosão de uma grave guerra civil na Bósnia-Herzegovina, dentro da qual se passou a utilizar o termo “limpeza étnica” frente às

¹³ “[...] franqueando-lhes as instalações necessárias para que possam levar a cabo as missões de auxílio. Apela finalmente ao Secretário Geral da ONU para que use todos os meios disponíveis para enfrentar, com urgência, as necessidades dos refugiados e da população iraquiana afetada pelo conflito.” (continuação da resolução n. 688 do Conselho de Segurança)

atrocidades praticadas pelo exército sérvio contra a população civil e as outras etnias da população bósnia¹⁴. O Conselho de Segurança, pela resolução 770, de agosto de 1992, convocou os Estados para participarem da prestação de assistência humanitária à Bósnia-Herzegovina e exigiu que o Comitê Internacional da Cruz Vermelha tivesse acesso imediato às vítimas do conflito. Em seguida, as atribuições das Forças da ONU¹⁵ passaram a incluir também a concessão de auxílio humanitário, como a coordenação da distribuição de medicamentos e gêneros alimentícios aos necessitados.

A Somália também foi palco de uma tragédia humanitária por conta da guerra civil entre clãs e facções rivais. Esta luta interna continuou mesmo após a deposição do presidente Mohamed Siad Barre, em 1991, e produziu a morte de milhares de pessoas e inúmeros refugiados. Em 1992, esta catástrofe humanitária ganhou dimensão internacional, contribuindo para que várias ONG's e Estados fornecessem auxílio humanitário às vítimas. Diante do fracasso do fornecimento desse socorro humanitário, o Conselho de Segurança da ONU aprovou a resolução 735, de janeiro de 1992, considerando que o conflito somaliano representava ameaça à paz e à segurança internacionais. Em abril desse mesmo ano, o Conselho de Segurança aprovou a resolução 751, instituindo a operação das Nações Unidas para a Somália (UNOSOM) com o intuito de garantir a prestação de auxílio humanitário e de proteger os agentes das Nações Unidas. Diante do fracasso da UNOSOM, o Conselho de Segurança adotou a resolução 794, instituindo uma força internacional unificada extraordinária (UNITAF)¹⁶ encarregada de assegurar a prestação do auxílio humanitário.

Em Ruanda, houve uma grande catástrofe humanitária durante os anos 90, por conta de uma violenta guerra civil entre a etnia minoritária dos tutsis e o governo da maioria hutu, que se iniciou em 1990 e que resultou em intensa perseguição aos tutsis e aos hutus moderados logo após a morte do presidente de Ruanda, em abril de 1994. Após o fracasso das forças de paz da ONU em Ruanda (UNAMIR), o Conselho de Segurança, em 22 de junho de 1994, editou a resolução 929¹⁷, que determinou que os Estados-membros da ONU contribuíssem para o estabelecimento de uma operação temporária destinada a oferecer proteção e segurança aos refugiados e as

¹⁴ O Alto Comissariado das Nações Unidas estimou em 1992 que havia aproximadamente 2,2 milhões de refugiados na região.

¹⁵ Força de Proteção das Nações Unidas (UNPROFOR)

¹⁶ A UNITAF foi substituída posteriormente pela UNOSOM II que possuía atribuições mais amplas que as reservadas às operações de paz convencionais, perdurando até 1995.

¹⁷ Que a corrente situação em Ruanda constitui um caso único que requer uma urgente resposta da comunidade internacional, determinando que a gravidade da crise humanitária em Ruanda constitui uma ameaça à paz e à segurança na região. Esta resolução também permitiu que a UNAMIR usasse todos os meios necessários para alcançar os objetivos humanitários.

vítimas do conflito.

O Conselho de Segurança também editou resoluções com o intuito de assegurar a prestação da assistência humanitária no Haiti (1994 e 2004), na Libéria (1993 a 1995), em Angola (1993 a 1995), na Geórgia (1993), em Moçambique (1993 a 1994) e no Iêmen (1994).

5.1 A crise humanitária em Darfur

Em março de 2005, o Conselho de Segurança da ONU também decidiu intervir na zona oeste do Sudão, estabelecendo a Missão das Nações Unidas para o Sudão (UNMIS), com o intuito de usar todos os meios necessários para desempenhar funções de assistência humanitária e a proteção aos Direitos Humanos.

Recentemente, em julho de 2007, o Conselho de Segurança da ONU editou a resolução 1769, que criou, conjuntamente com a União Africana (UA), a UNAMID (Força conjunta das Nações Unidas e da União Africana para Darfur)¹⁸, para restabelecer a segurança e paz na região e combater as atrocidades humanitárias cometidas pela milícia *Janjaweed* (grupo paramilitar árabe) contra povos de origem não-árabe desde 2003 aos dias atuais.

A resolução 1769 parece externar nova tendência do Conselho de Segurança quanto ao tema, permitindo uma maior atuação de Organismos Regionais de segurança em crises humanitárias mais complexas e, principalmente, naquelas que haja riscos de envolvimento das tropas da missão em situações de combate. Nestes casos, que costumam exigir ações de *peace enforcement* (ações de imposição), acreditamos que o Conselho de Segurança deve continuar autorizando coalizões *ad hoc* com Estados-membros ou entidades regionais ou sub-regionais, para agir com base no Capítulo VII de sua Carta. (FONTOURA, 1999).

6 Conceito e características do direito de assistência humanitária

Diante do crescimento e da ação de várias Organizações Não-Governamentais nos anos 90, tornou-se uma preocupação definir o direito de assistência humanitária, para alguns também chamado de “direito de ingerência humanitária”. Segundo Mello (2000, p. 480): “O direito de ingerência humanitária ou, como já falam outros, dever de ingerência visa a dar uma assistência humanitária às vítimas de catástrofes naturais ou de conflitos internos”.

¹⁸ A resolução 1769 afirmou que a UNAMID foi criada: “*To take necessary action to support the implementation of the Darfur Peace Agreement, as well as to protect its personnel and civilians, without “prejudice to the responsibility of the Government of Sudan”*”

Quanto à titularidade do direito de assistência ou ingerência humanitária, é praticamente unânime o entendimento dos internacionalistas no sentido de que a responsabilidade primária pela observância dos Direitos Humanos é a do próprio Estado-nação que está sofrendo a violação. Entretanto, estariam habilitados, de forma subsidiária, a também prestar essa assistência humanitária os Estados estrangeiros, as Organizações Internacionais e Organizações Não-Governamentais.

A assistência humanitária, conforme o segundo parágrafo da resolução 43/131¹⁹, de 1988, da Assembléia Geral, repousa no princípio da subsidiariedade, atribuindo ao Estado o dever inicial de prestar a assistência humanitária às pessoas que se encontram sob sua jurisdição. Somente em caso de descumprimento, este dever transfere-se à comunidade internacional.

Pelo direito de assistência humanitária, o próprio Estado, bem como os Estados vizinhos àquele onde há um problema humanitário em curso, não podem impedir o acesso às vítimas. Havendo resistência, o Conselho de Segurança teria legitimidade para utilizar medidas coercitivas ou determinar o emprego da força, nos termos do Direito Internacional. Para Bettati (1996, p. 93), a assistência humanitária é “um direito da pessoa humana, corolário do dever de solidariedade que se impõe a toda a humanidade e que implica, nomeadamente, no dever de cooperar, conforme a Carta das Nações Unidas (art. 55 e 56)”.

Constatamos, então, que o direito de assistência humanitária é um direito subjetivo que as Organizações Não-Governamentais, Organizações Internacionais e Estados estrangeiros possuem de prestar assistência humanitária às vítimas de violações de conflitos internos, catástrofes humanitárias e naturais.

6.1 Novo princípio de Direito Internacional consuetudinário

Parte da doutrina internacionalista acredita na existência de uma tese internacional em formação, estabelecida a partir dos costumes e que visa a atribuir à comunidade internacional à responsabilidade subsidiária de proteger os cidadãos de um Estado. Segundo Machado (2003), tal tese afirma que a soberania dos Estados implica que os mesmos possuem a responsabilidade de proteger os seus próprios cidadãos, justificando-se assim a intervenção de terceiros se essa responsabilidade não for assumida pelo Estado-nação. O autor ressalta ainda que a intervenção humanitária

¹⁹ *Reaffirming the sovereignty, territorial integrity and national unity of States, and recognizing that it is up to each State first and foremost to take care of victims of natural disasters and similar emergency situations occurring on its territory.* (resolução 43/131, de 8 de dezembro de 1988).

deve se adequar à Carta da ONU e ao princípio da proporcionalidade, visto que os custos e benefícios da intervenção devem ser analisados.

Entretanto, alguns internacionalistas como Evans (2002) crêem que, apesar das consecutivas resoluções do Conselho de Segurança editadas durante as crises humanitárias nos anos 90, ainda não há base suficientemente sólida na teoria e na prática que garanta a existência de um novo princípio de Direito Internacional consuetudinário. O autor considera que a responsabilidade que a comunidade internacional tem de proteger os Direitos Humanos é uma norma internacional emergente ou princípio orientador para a comunidade internacional, que inclui a incumbência de prevenir a explosão de conflitos humanitários e de reagir diante de uma grave violação dos Direitos Humanos, bem como a responsabilidade de reconstruir a paz e a segurança após eventual intervenção militar.

Nosso ponto de vista é o de que, por meio das sucessivas resoluções do Conselho de Segurança da ONU, o princípio do livre acesso às vítimas adquiriu o caráter de regra costumeira, passando a integrar o Direito Internacional contemporâneo. Da mesma forma pensa Amaral Júnior (2003, p.05), que acredita que o direito de assistência humanitária preenche todos os requisitos para a formação de uma norma consuetudinária. Sobre o caráter de norma costumeira do direito de assistência humanitária o supracitado autor afirma que:

As resoluções do Conselho de Segurança que a admitiram demonstram a presença de um comportamento constante e com apreciável grau de generalidade, não desfigurando pela atitude daqueles que vêm em tais resoluções respostas específicas a situações particulares. De modo semelhante a convicção de obrigatoriedade converte em regra jurídica as reiteradas manifestações do Conselho de Segurança em matéria de auxílio humanitário. (AMARAL JÚNIOR, 2003 p.254).

Também acreditamos que estão presentes os dois requisitos que caracterizam o surgimento de um costume no âmbito internacional relacionados ao direito de assistência humanitária que são: o uso, elemento material do costume, caracterizado pela repetição uniforme e consecutiva de determinados atos durante certo período de tempo e o elemento psicológico²⁰, no qual é obrigatório o reconhecimento dos Estados da prática jurídica em questão. (AMARAL JÚNIOR, 2003, p.05).

7 A relação entre assistência e intervenção humanitárias

Primeiramente, apesar de serem tidos muitas vezes como sinônimos,

²⁰ *Reaffirming the sovereignty, territorial integrity and national unity of States, and recognizing that it is up to each State first and foremost to take care of victims of natural disasters and similar emergency situations occurring on its territory.* (resolução 43/131, de 8 de dezembro de 1988).

ingerência e intervenção possuem características distintas. Segundo Ramos (2004), a ingerência é mais ampla do que a intervenção, abrangendo, portanto, mais formas de ação, dentre elas a intervenção. Ambas possuem igual finalidade e a mesma fonte imediata, a igualdade soberana dos Estados. Ramos (2004, p. 02) afirma que:

Enquanto a não intervenção visa a toda agressão contra o território de um Estado estrangeiro pelas forças armadas de um outro Estado, sendo o território encarado como coisa ou *dominium*, assimilável ao artigo 2º n. 4, a não ingerência toma o território enquanto espaço de exercício das competências nacionais, estando em causa os assuntos internos como objeto do exercício dos poderes soberanos sobre o território e, não, o território enquanto tal.

A autora acredita ainda que a intervenção humanitária é uma:

Ação lícita empreendida dentro dos limites do Direito Internacional, sob os auspícios do Capítulo VII da Carta das Nações Unidas, em situações de extremo sofrimento humano (situações onde não seja possível manter o padrão mínimo exigido), em que o consentimento do Estado receptor da ajuda não se faz necessário, sendo o uso da força permitido para assegurar os seus objetivos, qual seja, a garantia dos direitos humanos, único fim visado.(RAMOS,2004, p. 02)

As intervenções humanitárias e a assistência humanitária possuem pontos em comum, dentre os quais a promoção da proteção dos Direitos Humanos e do Direito Humanitário. Entretanto, há distinções importantes entre ambas. Primeiramente, a assistência humanitária é exercida pela ONU por meio de operações de manutenção da paz, chamadas de *Peacekeeping*, em que a finalidade da operação é prestar a assistência humanitária e defender os civis. Por outro lado, as intervenções humanitárias são estabelecidas pelo Conselho de Segurança, majoritariamente, por operações de paz chamadas de *Peace enforcement*, cujos objetivos incluem a imposição da paz e desarmamento da população por meio do estabelecimento de sanções econômicas ou do uso da força armada.

Ramos (2004) comenta que uma das diferenças entre estes dois institutos é o consentimento do Estado receptor. Nas intervenções humanitárias este consentimento não seria necessário, mas para a concretização das operações de assistência humanitária a autorização do Estado é condição *sine qua non*, em vista do princípio da subsidiariedade e da soberania dos Estados. Desse modo, a ajuda internacional ocorreria apenas se o Estado não fosse capaz de suprir a demanda humanitária no caso concreto. Como consequência da autorização estatal, os limites territoriais e temporais nas operações de assistência humanitária seriam mais evidentes que os ocorridos nas intervenções. Desta forma, como

explica Ramos (2000, p. 17), “O Estado hospedeiro determinará, juntamente com o seu consentimento, o espaço em que a assistência humanitária será levada a cabo e o seu tempo de duração, que poderá ter as suas atividades suspensas ou prorrogadas por este Estado.”

A base jurídica da intervenção e da assistência humanitária também é distinta. A primeira é legitimada pelas medidas coercitivas adotadas pelo Conselho de Segurança por intermédio de suas resoluções, com base no capítulo VII da Carta da ONU e em situações dentro das quais a violação maciça dos Direitos Humanos possa promover a ruptura da paz e da segurança internacionais. Exemplos de resoluções do Conselho de Segurança que legitimaram uma intervenção humanitária foram as supracitadas resoluções 688 (abril de 1991 - Iraque), 706 e 794 (em agosto de 1991 e dezembro de 1992 - Somália), a 929 (22 de junho de 1994 - Ruanda) e a 1769 (de 2005, Darfur). A assistência humanitária, por outro lado, fundamenta-se na cooperação entre os Estados (artigos 55 e 56, Capítulo IX da Carta das Nações Unidas²¹) e no Direito Internacional consuetudinário, que teve o seu aparecimento a partir das resoluções 43/131 (25 de outubro de 1988)²² e 45/100 (14 de dezembro de 1990)²³, da Assembléia Geral da ONU.

Por último, as operações de assistência humanitária têm um campo de atuação mais ampliado que as intervenções, já que estas têm como finalidade amparar as populações que estejam em “profundo sofrimento em virtude de políticas discriminatórias e cruéis, enquanto aquelas atuam quando de situações de catástrofes, sejam eles provocados por fenômenos naturais, industriais ou pelas mãos humanas.” (RAMOS, 2004, p.13).

Ainda segundo Ramos (2004, p.12), outra diferença entre estes dois institutos seria o modo como o recurso à força é utilizado. Na assistência humanitária, o recurso à força reduz-se ao apoio logístico, visando somente à distribuição de alimentos, medicamentos e prestação de auxílio médico à população vitimada. As intervenções humanitárias, por sua vez, utilizam o recurso à força para a consecução dos propósitos da operação militar, devendo sempre basear-se no princípio da proporcionalidade, essenciais aos objetivos humanitários.

²¹ Esses artigos da Carta da ONU estão inseridos no Capítulo IX-Cooperação Internacional Econômica e Social e afirma que os Estados favorecerão [...] c) o respeito universal efetivo dos direitos humanos e das liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião.

²² Como vimos, esta resolução consagrou o princípio do livre acesso às vítimas em catástrofes naturais ou causadas pelos homens

²³ Esta resolução aprovou a criação de corredores internacionais humanitários de emergências.

Conclusão

Após a Segunda Guerra Mundial, pode-se afirmar que ocorreu uma alteração da doutrina da soberania vestfaliana clássica, visto que certas limitações aos direitos estatais passaram a ser estabelecidas em prol dos Direitos Humanos.

A trajetória das intervenções humanitárias lícitas, ou seja, aquelas estabelecidas pelo Conselho de Segurança da ONU com base no Capítulo VII da Carta, teve início durante o período do Pós-Guerra Fria, a partir da resolução 688, editada durante a Guerra do Golfo. Esta resolução foi de grande importância, pois, a partir dela, estabeleceu-se um vínculo entre as crises humanitárias e as ameaças à paz e à segurança internacionais, além de redimensionar, na prática, as funções das Nações Unidas e reconfigurar o princípio da não intervenção. Assim como na intervenção humanitária, o fim dos conflitos ideológicos da Guerra Fria também propiciou as condições favoráveis para a formação do direito de assistência humanitária que, por meio da resolução 43/131 da Assembleia Geral da ONU, regulou o exercício do auxílio humanitário às vítimas das catástrofes naturais e outras situações de urgência. As medidas estabelecidas pela ONU relativizaram, ainda mais, a importância que a comunidade internacional atribuía ao princípio da não-intervenção.

Percebe-se, com base nas reiteradas resoluções do Conselho de Segurança e da Assembleia Geral da ONU, que a soberania estatal não pode ser um empecilho à concretização deste direito de assistência humanitária, que foi consolidado por via consuetudinária ao final do século XX. Com o surgimento deste novo Direito Internacional de cooperação, a comunidade internacional (Organizações Internacionais, Organizações Não-Governamentais e os Estados-membros da ONU) passou a ter o dever de ingerência, ou seja, a responsabilidade de agir para garantir a prestação da assistência humanitária à população vitimada.

A intervenção e a assistência humanitária são institutos bastante interligados, mas com uma diferença fundamental, o consentimento do Estado receptor. As intervenções humanitárias estão envolvidas ainda por questões e interesses político-ideológicos. A letargia e a seletividade política do Conselho de Segurança, que opta por intervir em alguns Estados e não em outros, é um dos problemas mais graves relacionados a este instituto. Entretanto, não podemos esquecer o aspecto positivo destas intervenções que, apesar de alguns resultados indesejáveis, amenizaram os efeitos de algumas catástrofes humanitárias. Por fim, acreditamos que uma possível reforma no Conselho de Segurança, com a admissão de novos membros permanentes e não permanentes e a retirada do poder de veto, iriam, sem

dúvida, garantir uma maior legitimidade às intervenções das Nações Unidas em futuras crises humanitárias.

Referências

ACCIOLY, Hildebrando; SILVA, G. E do Nascimento. *Manual de direito internacional público*. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2000.

AMARAL JÚNIOR, Alberto do. *O direito de assistência humanitária*. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

BETTATI, Mario. *O direito de ingerência: mutação da ordem internacional*. Tradução de Ana Faria. Lisboa: Instituto Piaget, 1996.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 1993.

EVANS, Gareth; SAHONOUN, Mohamed. The responsibility to protect. *Foreign affairs*, nov./dec.2002. Disponível em: <<http://www/foreignaffairs.org/20221101faessay9995.html>>. Acesso em: 30 jul. 2008.

FEDOZZI, Maria Cristina G. Operações de paz. *Cadernos de Estudos Estratégicos*, Rio de Janeiro, n. 04, p. 1-17, jul. 2006.

FONTOURA, Paulo Roberto Campos Tarrisse da. *O Brasil e as operações de manutenção da paz das Nações Unidas*. Brasília, DF: FUNAG, 1999.

KRASNER, Stephen D. *Sovereignty: organized hypocrisy*. Princeton: Princeton University Press, 1999.

MACHADO, Jonatan E. M. *Direito internacional: do paradigma clássico ao pós 11 setembro*. Coimbra: Ed. Coimbra, 2003.

MELLO, Celso D. Albuquerque. *Curso de direito internacional público*. 12. ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro/São Paulo: Renovar, 2000. 2 v.

OFFICIAL DOCUMENT SYSTEM OF THE UNITED NATIONS. Disponível em: <<http://www.un.org/documents/scres.htm>>. Acesso em: 20 ago. 2008.

RAMOS, Adriana. Intervenção humanitária. *Revista Eletrônica de Direito Dr. Marcus Viana*, n.1, nov. 2004. Disponível em: <<http://www.viannajr.edu.br/revista/dir/artigos1.asp>>. Acesso em: 25 ago. 2008.

WIGHT, Martin. *A política do poder*. Tradução de Carlos Sérgio Duarte. 2. ed. São Paulo: UNB/IPRI, 2002.