

Os conflitos intraestatais e a prática das intervenções humanitárias

Renata Avelar Giannini¹

Introdução:

Em 1992, quando da queda do ditador somali Siad Barre foram desencadeados intensos conflitos entre os clãs e subclãs do país na capital Mogadíscio. O país foi arrasado pelo conflito civil e teve sua infra-estrutura econômica e política destruída. Mais de 350 mil somalis haviam sucumbido à fome e a doenças relacionadas à subnutrição. A situação gerou um enorme fluxo de refugiados aos países vizinhos, trazendo, ademais graves problemas sociais e econômicos para a região.²

Em 1993, houve um golpe militar no Haiti havendo perseguição e supressão das liberdades políticas e civis. Além do caos político, o país foi assolado pela fome e a população buscou refugio nos países vizinhos, em especial República Dominicana. A situação figurou como uma grave crise humanitária.³

Em 1994, a etnia hutu em Ruanda tomou o poder e promoveu o genocídio de milhares de pessoas da etnia tutsi. A Frente Patriótica Ruandesa (FPR) além de tomar o governo apoderou-se dos meios de comunicação, incitando a própria população a se armar e matar os compatriotas da etnia tutsi. Como no exemplo anterior, produziu-se uma imensa massa de refugiados que se dirigiram para a fronteira com o Zaire. A comunidade internacional levou três meses para agir e nesse meio tempo, um milhão de tutsis foram exterminados.⁴

¹ A autora é mestranda pelo Programa de Pós Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas e bolsista CAPES.

² WHEELER, Nicholas J. **Saving Strangers: Humanitarian Intervention in International Society**. Nova York: Oxford University Press Inc., 2000. p.172-207.

³ MALONE, David. **Decision-making in the UN Security Council: the case of Haiti, 1990-1997**. Nova York: Oxford University Press, 1998. Disponível em: http://books.google.com/books?hl=pt-BR&lr=&id=wadg8bm9_8oC&oi=fnd&pg=RA1-PR17&dq=intervention+in+haiti&ots=XfHIJm9aDN&sig=G1mn5wW1T2LY7XId3QhM6TuTzzU#PPA309.M1 . Acesso em 05 de junho de 2007.

⁴ WHEELER, Nicholas J. **Saving Strangers: Humanitarian Intervention in International Society**. Nova York: Oxford University Press Inc., 2000. p.208-241

Somália, Haiti e Ruanda são alguns exemplos das graves crises humanitárias desencadeadas no período posterior à Guerra Fria. Em todos os casos, observou-se a intensificação de hostilidades internas à fronteira de um Estado e graves violações dos direitos humanos. A deterioração das condições humanitárias atraiu a mídia e organizações não governamentais (ONG) que incitaram e pressionaram os governos e a Organização das Nações Unidas (ONU) a agirem. Embora sem unanimidade, em todos os exemplos a ONU autorizou o auxílio à prestação de assistência humanitária e proteção dos civis mediante o capítulo VII, ou seja, com autorização à utilização da força

Apesar disso, em alguns casos como na Somália, as funções iniciais da missão foram aumentadas e o uso da força tornou-se recorrente, as facções em luta acabaram se voltando contra a ONU e diversos soldados foram mortos, sendo esta uma das missões consideradas como grande fracasso da organização.

Diante dessa realidade permanece a questão, cuja resposta é incumbida à comunidade internacional como um todo: como agir frente às crises humanitárias que foram desencadeadas no Sistema Internacional pós década de 90?

A Organização das Nações Unidas, principal organização internacional de alcance universal, manifestou-se através da autorização do uso da força por parte de seu Conselho de Segurança (CS) para mandatos que previam a ajuda humanitária e a cessação das hostilidades entre as partes conflitantes em prol da paz e segurança internacionais.

Estas atuações figuraram como intervenções humanitárias, que têm como principal característica a ameaça ou utilização da força por um ou mais Estados visando a finalização de graves violações dos direitos humanos de indivíduos que não seus próprios cidadãos, sem a permissão do Estado anfitrião.⁵

A partir da década de 90, o argumento humanitário foi aceito como justificativa plausível para a intervenção militar, fato jamais ocorrido anteriormente. Dito isso, nos perguntamos o que há de especial nas crises da década de 90 que promoveram, de certa forma, a flexibilização de princípios clássicos incorporados na noção tradicional de

⁵ HOLZGREFE, J. L. **The Humanitarian Intervention Debate**. IN: KEOHANE, Robert O.; HOLZGREFE, J.L. **Humanitarian Intervention: Ethical, Legal and Political Dilemmas**. Cambridge: Cambridge University Press, 2005. p. 18.

soberania⁶. Este fato é marcante nas relações internacionais pós Guerra Fria, demarcando um claro período de transição no qual questões antes consideradas de responsabilidade exclusiva dos governos nacionais passam a ser tratadas em grandes foros multilaterais e discutidas pelos diversos Estados.

Apesar de inovadora, a responsabilidade assumida acabou por mostrar-se extremamente complexa, tendo resultado no questionamento intenso por parte da comunidade internacional relativamente à efetividade do uso da força por estrangeiros em conflitos internos.

Por outro lado, o fator humano nessas crises assume essencial importância, atraindo a atenção de outros atores de grande importância no Sistema Internacional pós Guerra Fria, como a mídia, a opinião pública mundial e as organizações não governamentais. Estes atores acabam por exercer grande pressão junto aos diversos governos em prol das populações civis vítimas de conflitos internos e em terríveis condições humanitárias. O dever de ingerência é, então, visualizado e defendido como meio para acabar com o sofrimento humano.

Este debate assume grande importância ao longo dos anos 90, no entanto, não houve consenso por parte da comunidade internacional quanto à legitimidade de tais intervenções. Além disso, alguns grandes fracassos da ação da ONU, como a Somália, levaram alguns Estados e a própria organização a repensarem ações militares de caráter humanitário.⁷ Essas experiências mostraram que a utilização da força em conflitos internos pode ocasionar efeitos ainda mais danosos para essas sociedades. Assim, passado este primeiro momento no qual o Conselho de Segurança autorizou repetidas vezes o estabelecimento de operações de imposição da paz⁸, ou seja, sem o consentimento do país anfitrião e com o uso previsto da força, observa-se uma redução no ritmo dessas ações, que embora estejam ainda bastante presentes no Sistema Internacional, diminuíram relativamente ao início dos anos 90.

⁶ A noção tradicional de soberania advém do tratado de Westfália que destaca a inviolabilidade das fronteiras nacionais e não intervenção nos assuntos internos de um Estado.

⁷ RODRIGUES, Simone Martins. **Intervenção Humanitária em Conflitos Internos: Desafios e Propostas**. Center for Hemispheric Defense Studies (REDES 200): Research and Education in Defense and Security Studies, 7 a 10 de agosto, 2002, Brasília, Brasil. P.5

⁸ A grosso modo, as missões de imposição da paz são aquelas nas quais o uso da força é autorizado sem o consentimento do país anfitrião. Este conceito será melhor tratado no capítulo III.

Essa redução e concomitante busca de soluções alternativas para a prestação de assistência humanitária em conflitos civis, não muda, no entanto, o fato de que houve nos anos 90 uma abertura para o tema das intervenções humanitárias no âmbito das Nações Unidas. Essa abertura possibilitou o rompimento, ainda que localizado, com princípios tradicionais como a soberania e não intervenção externa nos assuntos domésticos de um Estado, trazendo uma concepção de segurança que coloca lado a lado questões militares e sociais como a pobreza, o desenvolvimento e as migrações⁹, como fator para rompimento da paz e segurança internacionais.

Dessa forma, entendemos que há atualmente uma crescente tendência por parte das Nações Unidas, em rever certos princípios tradicionais, como os supracitados, quando da eclosão de conflitos internos, que remetem a crises humanitárias. Levando-se isso em consideração, abordaremos em seguida as transformações do sistema internacional que além de promoverem a intensificação de certos fenômenos como a globalização, interdependência e fragmentação e surgimento de novos Estados, acabaram também contribuindo para a eclosão de conflitos civis e fluxos populacionais para além das fronteiras dos países afetados, influenciando, assim, na segurança de outros Estados da região.

Em seguida trataremos da temática de segurança internacional no âmbito das Nações Unidas possibilitando-nos entender o contexto em que se insere a atuação da ONU em conflitos internos atualmente.

O fim da Guerra Fria e os conflitos internos

“ O fim da Guerra Fria permitiu que forças até então ‘abafadas’ pelo conflito ideológico emergissem e passassem a ser decisivas para a compreensão da ordem internacional. Para alguns analistas, o fenômeno mais notável é a ‘ressurreição’ de formas nacionalistas, de base étnica; para outros, o que se revela é a fragilidade do capitalismo americano, cuja saúde era sustentada pela doença do armamentismo (Gar Alperovitz) ou a violência das desigualdades (Chomsky); ainda outros chamam atenção para a importância de atores paraestatais, como as ONGs etc.” (FONSECA JR. , 1999, p. 21)

⁹ A autorização do uso da força é baseada no artigo 42 do capítulo VII o qual autoriza a utilização de todos os meios necessários para a manutenção da paz e segurança internacional. Neste sentido, as crises humanitárias, acompanhadas de conflitos civis e violações dos direitos humanos passam a ser consideradas motivos à ruptura da paz e segurança internacional.

O período da Guerra Fria foi marcado pela abrangência da rivalidade ideológica entre Estados Unidos e União Soviética, que delimitou o comportamento dos outros Estados de maneira quase universal. O modo como interagiam, os tipos de rivalidade e aproximação que desenvolviam entre si e os modelos de equilíbrio criados entre eles geravam efeitos globais, determinando os níveis de estabilidade do sistema.¹⁰ Esta ordem, caracterizada essencialmente pela rigidez das alianças estratégicas, exprimia-se na interação entre os blocos que se dava através de uma “dialética de ameaças”. A vantagem obtida por um dos lados transformava-se automaticamente em ameaça para o outro, possibilitando, dessa maneira, obter certa previsibilidade relativamente ao comportamento dos atores.

Essa previsibilidade era possível graças há clareza quanto ao que “significavam as ameaças geradoras de desequilíbrio (ex: defecções de aliados, conquistas tecnológicas, aumento da capacidade militar, prestígio ideológico) e quanto ao automatismo e intenção de equivalência das respostas.”¹¹

A análise deste período mostra-se, portanto, relativamente simples quando comparadas à ordem mundial da década que se seguiu ao fim do conflito bipolar. Os principais atores que contracenavam no Sistema eram facilmente identificáveis, os Estados individualmente – as duas potências e os demais Estados, agrupados sob a influência de um ou outro bloco ideológico e ainda aqueles que se pronunciavam “não alinhados” -, além de algumas organizações internacionais, destacadamente a ONU, que se mostrou sensível à dinâmica de interação entre os dois países centrais.¹² Ademais, a forma como agiam (corrida armamentista, busca por zonas de influência, formação de alianças, etc) e seu objetivo (a mudança da natureza do sistema internacional) também eram amplamente conhecidos.

Percebemos assim que predominavam no período estudado, visões essencialmente realistas e neo-realistas, quais sejam, a grande importância de questões militares para a sobrevivência dos Estados, principais atores do Sistema Internacional. A ordem internacional era compreendida segundo a distribuição do poder no mundo colocando os Estados no centro da preocupação da comunidade internacional.

¹⁰ FONSECA JR., Gelson. **Anotações sobre as condições do sistema internacional no limiar do século XXI: a distribuição dos pólos de poder e a inserção internacional do Brasil.** IN: DUPAS, G. ; VIGEVANI, T. **O Brasil e as novas dimensões da segurança internacional.** São Paulo: editora Alfa-Ômega, 1999.p.18

¹¹ *ibidem*, p.19

¹² Durante a Guerra Fria, em razão da presença das duas superpotências da época, o Conselho permaneceu engessado pelo direito de veto exercido por estes dois países.

Além das características apontadas, para os fins dessa dissertação cujo objeto primordial é a intervenção humanitária em conflitos internos, faz-se mister destacar a natureza dos conflitos nos períodos anterior e presente à Guerra Fria.

Neste sentido, destacamos a paulatina transformação na natureza dos conflitos encenados no Sistema Internacional. Quando da criação da ONU em 1945, os conflitos encenados no sistema estabeleciam-se essencialmente entre Estados, duas ou mais entidades soberanas utilizando-se de seus aparatos militares. A guerra era concebida como um meio para atingir objetivos nacionais, ou seja, a proteção do Estado, suas fronteiras, seu povo, as instituições e os valores, contra a agressão externa, e assim realizar os interesses nacionais: razão de Estado.¹³

Durante a Guerra Fria, os conflitos armados entre os lados contrapostos foram deslocados do cenário europeu para a periferia, tendência esta que continuou com o fim do conflito, chegando mesmo a se intensificar com a eclosão de guerras civis na década de 90.

A desintegração da União Soviética, o fim do suporte e da busca por novos Estados clientes ou satélites, além do término das chamadas tutelas imperiais ocasionaram a desintegração e a formação de outros Estados.¹⁴ Muitos desses Estados advêm de situações políticas bastante distintas das modernas democracias ocidentais, nas quais, muitas vezes, etnias diversas dividem o mesmo espaço e disputam o poder. Aparte questões étnicas há a escassez e mesmo a ausência de uma elite política madura nesses países, além da pobreza, fome e subdesenvolvimento, entre outros fatores, que contribuíram para que a saída democrática não funcionasse efetivamente nessas regiões.

Dessa situação resultaram diversos conflitos civis caracterizados pela crise institucional, econômica e administrativa dos Estados, dando lugar ao que se convencionou chamar de “Estados falidos” ou também “Estados colapsados”. Esta situação, que sempre vem acompanhada de crises humanitárias, coloca à comunidade internacional ante a deliberação de se deve ou não intervir nesses conflitos e como.

Atualmente, entretanto, outros fatores ameaçam a segurança dos Estados, como entre eles as privações econômicas, proliferação de armas leves convencionais e de destruição

¹³ ARON, Raymond. *Paz e Guerra entre as Nações*. Brasília: Editora UNB, 2002.p. 296

¹⁴ IGNATIEFF, Michael. *State Failure and Nation building*. IN: KEOHANE, R. O.; HOLZGREFE, J. L. **Humanitarian Intervention: Ethical, Legal, and Political Dilemmas**. Cambridge: Cambridge University Press, 2005. p.295

em massa, o terror imposto à população civil por grupos organizados internos aos Estados e ainda as violações aos direitos humanos. Assim, acompanhando tais mudanças e transformações da sociedade global, modificam-se também a natureza da segurança e os meios para preservá-la.

O Sistema Internacional Estado-cêntrico, resultado da importação do modelo westfaliano de sociedade, acaba mascarando clivagens políticas e sociais presentes nos países. Nestes termos, os Estados assim concebidos acabam sendo palco de guerras internas que envolvem o desrespeito aos direitos humanos e contribuem para a intensificação de outras ameaças, como a fome, a pobreza, o desenvolvimento e o crime organizado transnacional. A ONU, concebida inicialmente para prevenir e resolver conflitos armados entre Estados, no propósito de manter a paz e segurança internacionais, não havia considerado as novas guerras, como as intra-estatais, que caracterizariam o sistema internacional e às quais teria que se adequar.¹⁵

Somando-se a este cenário, outros fatores contribuíram para uma maior complexidade tanto do sistema como da dinâmica dos conflitos, introduzindo temas diversos na agenda internacional. Estes temas relacionam-se a intensificação de certos fenômenos que trouxeram à tona questões que não eram percebidas como centrais para a sobrevivência do Estado. Neste sentido destacamos a globalização e a mundialização do capital financeiro, bem como a crescente interdependência entre os Estados, que intensifica e internacionaliza fenômenos antes localizados e delimitados seja pelas fronteiras territoriais como pelas ideológicas.

A globalização é o processo no qual as agências estado-cêntricas são dissolvidas em favor de uma estrutura de relações entre diferentes atores que operam em um contexto realmente global e não meramente internacional¹⁶. Desta definição infere-se que os Estados têm dividido seu espaço antes absoluto com outros atores que têm adquirido grande importância atualmente como as grandes empresas, as corporações financeiras, as organizações não governamentais e movimentos sociais transnacionais. O desenvolvimento das comunicações e dos transportes permitiu a intensificação das trocas de informação e fluxos financeiros transnacionais, provocando a diminuição das distâncias e do tempo.

¹⁵ HOLSTI, Kalevi. **State, Wars, and the State of War**. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.p. 188

¹⁶ EVANS, G.; NEWNHAM, J. **Dictionary of International Relations**. Londres: Penquuin Books, 1998. p.201

Concomitante a este processo, observamos também o aumento da interdependência entre os países transferindo os efeitos do local e nacional para o âmbito internacional e vice-versa. Em termos simples, a interdependência na política mundial refere-se a situações nas quais há efeitos recíprocos entre os Estados e entre os atores nos diferentes Estados¹⁷. Estes efeitos advêm da intensificação das transações internacionais e dos fluxos financeiros, de bens, de pessoas e de informação através dos limites internacionais após a II Guerra Mundial. A interdependência, todavia, não depende somente desta interconexão, senão da mutualidade dos efeitos destas transações aos Estados e atores envolvidos. Ou seja, somente onde há custos recíprocos, não necessariamente simétricos, ocorre a interdependência.¹⁸

Este fenômeno permitiu, por exemplo, que os efeitos da crise nos países asiáticos nos anos 90 desencadeasse uma série de outras crises em outras regiões do planeta, no México (1995), no Sudeste Asiático (1997) na Rússia (1998), no Brasil (1999) e na Argentina (2001), dentre outros.

Da mesma forma os efeitos do conflito entre as etnias *tutsi* e *hutu* em Ruanda geraram um fluxo de milhares de refugiados para diversos países próximos levando problemas sociais, econômicos e de saúde pública para estes Estados.¹⁹

No âmbito da segurança internacional, a interdependência em conjunto a outros fatores como a globalização e o crime organizado internacional²⁰ promoveu a internacionalização dos conflitos e trouxe à comunidade internacional o debate em torno de questões antes exclusiva de governos nacionais. Estes conflitos civis geram um efeito de *spill over*, ou seja, espalham os efeitos de uma crise local para além das fronteiras nacionais, provocando, muitas vezes, instabilidade econômica e social a outros Estados.

Neste contexto, certos atores de importância ascendente, em especial as Organizações Não Governamentais (ONG) de direitos humanos e a opinião pública mundial, exercem

¹⁷ KEOHANE, R. O.; NYE, J. **Power and Interdependence**: World Politics in Transition. Boston: Little-Brown, 1977. P. 308

¹⁸ *ibden*, p.308-309

¹⁹ GLOBAL SURVEY. **Internally Displaced People**. Londres: Earthscan Publications Limited, 2002 p. 63

²⁰ “A presença de crime organizado afeta tudo, da dinâmica do conflito à motivação e ao comportamento dos atores envolvidos na implementação de um acordo de paz. Com frequência é difícil distinguir entre grupos criminosos e as partes beligerantes, que florescem em ambientes políticos instáveis, mas não ameaçados pela restauração da autoridade pública legítima. Enfrentar esse desafio exigirá uma evolução no conhecimento da comunidade internacional do conflito que se reflete no mandato e implementação das operações de paz.” (GAIRDER, 2004, p.119)

grandes pressões no âmbito das Nações Unidas e dos governos nacionais para que medidas efetivas sejam conduzidas a fim de reduzir os efeitos maléficos destes conflitos. Estes atores tendem a defender o “direito de ingerência” e conclamam a necessidade da participação da comunidade internacional na diminuição do sofrimento humano provocado pelas catástrofes humanitárias em tais conflitos.

Assim, conforme podemos perceber, o período pós Guerra Fria apresenta-se bastante complexo e aqueles que tentam analisá-lo através de perspectivas teóricas fechadas, tendem a se deparar com análises por demais simplistas. Por esta razão, e levando-se em consideração o foco deste estudo, apontaremos somente os principais pressupostos deste período que nos permite analisar o aumento da ocorrência de intervenções humanitárias.

Destacaremos, então, quatro características essenciais que nos auxiliarão para possíveis conclusões sobre o tema: 1) a multiplicidade dos pólos de poder e dos atores; 2) a mudança na natureza dos conflitos; 3) e por fim, a interconexão entre os âmbitos interno e externo.

A derrocada da União Soviética não significou somente a vitória do capitalismo no mundo sob a liderança dos Estados Unidos. Em outros termos, observamos o poderio militar estadunidense vitorioso acompanhado de um crescente poderio econômico por parte de diversos Estados e/ou blocos econômicos como a União Européia. O mundo não deixou apenas de ser bipolar, tornou-se multipolar enfatizando-se a importância cada vez maior do poder econômico.

A dicotomia leste/oeste abre espaço para a norte/sul, exacerbada pelos efeitos, muitas vezes perversos, que a globalização e as relações cada vez mais interdependentes têm para países ainda em desenvolvimento ou subdesenvolvidos. Os problemas econômicos e sociais nestes Estados, recém formados e frutos de um processo de descolonização mal feito, contribuíram para intensificar conflitos latentes nessas sociedades, sejam eles de origem, étnica, religiosa, política ou econômica.

Estes conflitos, nos quais diversas facções lutam pelo domínio do poder central provocam graves crises humanitárias, exacerbadas pela difícil identificação entre combatentes e civis, já que nestes casos, a escalada da violência atinge níveis alarmantes fazendo com que a população civil se arme e deixe de ser uma vítima acidental para ser um alvo.

Esta realidade que por si só já é suficiente para atrair a atenção das Nações Unidas e dos diversos Estados associa-se à pressão que outros atores como as ONGs, mídia e opinião pública mundial exercem na defesa da intervenção quando da ocorrência de crises humanitárias e violação dos direitos humanos.

Assim, tais conflitos adstritos aos assuntos internos de cada Estado, passam a fazer parte do principal órgão executivo da ONU, o Conselho de Segurança e a se configurarem como motivo para ruptura da paz e segurança internacionais, fato que anteriormente não ocorreu. Por essa razão, defendemos que a transformação do sistema internacional ocasionou também uma mudança na agenda mundial, evidenciando que os meios tradicionais de contenção de conflitos como as missões de manutenção da paz tornam-se obsoletos. Esta percepção levou as Nações Unidas a repensarem os meios de segurança e assistência humanitária para conflitos deste tipo, conforme é evidenciado no “Uma Agenda para a Paz” e o “Suplemento de uma Agenda para a Paz”, documentos elaborados pelos Secretários Gerais da organização e que prevêm outras tipologias de missões para responder as novas necessidades do planeta²¹. E dentre estas tipologias figuram as missões de imposição da paz, que se caracterizam pela intervenção e o uso da força pela ONU nas questões internas dos Estados sem seu prévio consentimento.

“Uma Agenda para a paz” além de definir o que são as operações de manutenção da paz, define também outras tipologias de missões como a diplomacia preventiva, as missões de construção da paz e as missões pós-conflito. Todas estas missões afastam-se tanto conceitualmente como nas funções desempenhadas daquelas clássicas. O princípio de soberania é relativizado frente aos novos desafios que o sistema traz.

“A pedra angular deste trabalho é e continua sendo o Estado, o respeito a sua soberania e integridade fundamental é crítico em todo processo internacional comum. No entanto, o momento da soberania absoluta e exclusiva passou, (...). Hoje os governantes de Estado devem

²¹ Além das operações de imposição da paz, o ex-secretário prevê também a diplomacia preventiva (*preventive diplomacy*), que seriam as ações implementadas de modo a prevenir possíveis conflitos; as operações de construção da paz (*peacemaking*), ocorridas através de mediações e negociações com o objetivo de cessar o conflito entre as partes através de meios pacíficos com base no capítulo VI da Carta; as operações de manutenção da paz (*peacekeeping*), já citadas anteriormente prevêm a autorização das partes para intervenção da ONU; e finalmente, as operações de construção da paz pós-conflito (*post-conflict peacebuilding*), responsáveis pela construção de infra-estrutura econômica social e política com o objetivo de prevenir futuros conflitos. Ver também as definições a partir do documento “**An Agenda for Peace**” disponível em: : <http://www.un.org/Docs/SG/agpeace.html> Acesso em 03 de junho de 2007.

compreende-la assim, e contrapesar as necessidade de uma boa gestão interna com as exigências de um mundo cada vez mais interdependente.” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1992, p. 5)

Complementarmente a este documento, em 1997, foi então divulgado o chamado “Suplemento de uma agenda para a paz”, que além de tratar das mesmas transformações ocorridas no cenário internacional e na natureza dos conflitos²² trata das operações de imposição de paz empreendidas pela Organização na Somália, Haiti, Ruanda e Iugoslávia.

“Mais recentemente, o Conselho autorizou grupos de Estados membros a empreenderem uma ação de imposição, se necessário, para a criação de condições que possibilitem o estabelecimento de operações de alívio humanitário na Somália e em Ruanda e a restauração da democracia no Haiti. Na Bósnia e Herzegovina, o Conselho de Segurança autorizou Estados membros, agindo nacionalmente ou através de organizações regionais a utilizar a força (...) para auxiliar as forças das Nações Unidas na antiga Iugoslávia a garantirem o cumprimento de seu mandato, incluindo a defesa do pessoal que pudesse estar sob ataque e a detenção de ataques à zonas seguras. Os Estados membros em questão decidiram confiar estas tarefas à Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN).” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1995, p. 18)

Neste contexto, percebemos que estas missões assumem características impositivas, já que admitem a utilização de todos os meios necessários para que se cumpra o mandato da organização. Outra característica marcante é a ausência do consentimento do país anfitrião. Nas palavras de Doyle e Otunnu, as operações de imposição da paz são:

“[...] ação implementada com ou sem a autorização das partes para assegurar um mandato de cessação de fogo pelo Conselho de Segurança tendo como base a autoridade do capítulo VII da Carta das Nações Unidas. Tais forças militares são compostas por armamentos pesados e forças nacionais operando sob direção do secretário-geral.” (OTUNNU; DOYLE, 1998, p. 2)

Ora, conforme analisamos anteriormente, os conflitos civis têm como principal característica justamente a ausência de um governo central a ser disputado pelas diversas facções contrapostas. Nestes casos, torna-se, pois difícil o consentimento das partes, dificuldade advinda da própria dinâmica do conflito que restringe a possibilidade da clara identificação das partes e o diálogo entre elas.

Tais operações, além de inserir um novo escopo de ação da ONU no campo da paz e segurança internacionais, refletem mudanças significativas no ambiente político e legal

internacional em que operam. Questões anteriormente preservadas legalmente pela organização, tais como intervenções em guerras civis e crises humanitárias no âmbito de Estados soberanos²³, são de certa forma relativizadas.

Apesar disso, levando-se em consideração as missões que se configuraram como intervenções humanitárias, como nos casos da Somália, de Ruanda e do Haiti a atuação da ONU é muito criticada. O respaldo da força e a obtenção de um consentimento fraco ou mesmo a ausência deste figuram como os elementos principais de crítica daqueles contrários à legitimidade desta ação.

Os elementos destacados apontam para o receio de que os Estados membros da ONU aproveitem-se do argumento humanitário para empreender ações que visam em suma a satisfação de seus próprios interesses. A preocupação é pertinente, todavia não há conclusões definitivas sobre o assunto.

A fim de concluir este trabalho voltemos então a sua questão primeira, qual seja, a mudança da concepção de segurança pela organização das Nações Unidas. Conforme pudemos apreender das breves inflexões relativamente ao relatório da Comissão Palme, observamos uma clara expansão do conceito de segurança. Esta expansão aborda temas recorrentes nas crises humanitárias e que se relacionam principalmente com o indivíduo e à transnacionalidade das novas ameaças.

Paralelamente a esta mudança na concepção de segurança, percebemos também uma aplicação prática desta transformação, evidenciada pela conceitualização das missões de paz de segunda geração, descritas nos dois documentos aqui citados “Uma Agenda para a Paz” e “Suplemento de uma agenda para a paz” e seu conseqüente estabelecimento.

Dessa forma, depreendemos que em conjunto à transformação da ordem bipolar, a mudança no conceito de segurança da organização, ocorrida no início dos anos 80, contribuiu para a incorporação da intervenção humanitária no escopo da ação das Nações Unidas.

²³ O principal argumento contrário às intervenções humanitárias leva em consideração o artigo 2 da Carta das Nações Unidas que diz o seguinte “ (...) Os membros deverão abster-se nas suas relações internacionais de recorrer à ameaça ou ao uso da força, quer seja contra a integridade territorial ou a independência política de um Estado, quer seja de qualquer outro modo incompatível com os objectivos das Nações Unidas; (...)” A redação do artigo é controversa e sujeito a interpretações, o que gera grandes debates entre aqueles que defendem as intervenções e aqueles contrários a elas. Íntegra do documento em: <http://www.un.org/spanish/Depts/dpi/portugues/charter/index.htm> . Acesso em 4 de junho de 2007.

BIBLIOGRAFIA

- ANNAN, Kofi. **A more secure world: our shared responsibility. Report of the high Level Panel on threats Challenge and Change.** Disponível em: <http://www.un.org/secureworld/report.pdf> . Acesso em 27 de abril de 2006.
- ARON, Raymond. **Paz e Guerra entre as Nações.** Brasília: Ed. UNB, IPRI; SP: Imprensa oficial do Estado de São Paulo, 2002
- BROWNLIE, Ian. “**The Expansion of International Society: the Consequences for the Law of Nations**”. In: WATSON, Adam, BULL, Hedley. ***The Expansion of International Society***. Oxford: Oxford University Press, 1985. p.357-369.
- BRYDEN, Mathew. **Somalia: The Wages of Failure.** Current History, nº 94, 1995, pp. 145-151.
- BUCHANAN, A. **Reforming the international law of humanitarian intervention.** KEOHANE, R. O.; HOLZGREFE, J. L. **Humanitarian Intervention: Ethical, Legal, and Political Dilemmas.** Cambridge: Cambridge University Press, 2005. p.130-173
- BULL, H. **A sociedade anárquica.** São Paulo: Imprensa Oficial do Estado; Editora Universidade de Brasília; Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, 2002.
- BYERS, M.; CHESTERMAN, S. **Changing the rules about rules? Unilateral humanitarian intervention and the future of international law.** IN: KEOHANE, R. O.; HOLZGREFE, J. L. **Humanitarian Intervention: Ethical, Legal, and Political Dilemmas.** Cambridge: Cambridge University Press, 2005. p.177-203
- CARDOSO, Afonso José Sena. **O Brasil nas operações de paz das Nações Unidas.** Brasília: Instituto Rio Branco; Fundação Alexandre de Gusmão; Centro de Estudos Estratégicos, 1998.
- CHOLMONDELEY, Hugh. **The Role of the UN System in Response to Crisis and Recovery. Report to the UN Consultative Committee on Programme and Operational Questions,** 10th session, Geneva, 1997.
- CLARKE, Walter, HERBST, Jeffrey. **Somalia and the Future of Humanitarian Intervention.** *Foreign Affairs*, v. 75, n.2, p. 70-98, march/april 1996.
- COADY, C. A . J. **The Ethics of Armed Humanitarian Intervention.** *Peaceworks*, nº 45, 2002. p. 10-17.
- COMISSÃO SOBRE GOVERNANÇA GLOBAL. **Nossa comunidade Global.** Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1996.
- EVANS, G.; NEWNHAM, J. **Dictionary of International Relations.** Londres: Penquin Books, 1998.
- FARER, Tom J., GAER, Felice: “**The UN and Human Rights: at the End of the Beginning**”. In: ROBERTS, Adam, KINGSBURY, Benedict (org.). **United**

- Nations, Divided World. The UN's Roles in International Relations.** Oxford: Oxford University Press, 1994. p.240-296
- FONSECA JR., Gelson. **Anotações sobre as condições do sistema internacional no limiar do século XXI: a distribuição dos pólos de poder e a inserção internacional do Brasil.** IN: DUPAS, G. ; VIGEVANI, T. **O Brasil e as novas dimensões da segurança internacional.** São Paulo: editora Alfa-Ômega, 1999.
- FONTOURA, Paulo Roberto C. Tarrisse da. **O Brasil e as operações de manutenção da paz das Nações Unidas.** Brasília: FUNAG, 1999.
- FRANCK, T.M. **Interpretation and change in the law of humanitarian intervention.** IN: KEOHANE, R. O.; HOLZGREFE, J. L. **Humanitarian Intervention: Ethical, Legal, and Political Dilemmas.** Cambridge: Cambridge University Press, 2005. p.204-231.
- GAIRDNER, David. **Operações de Paz em ambientes criminalizados.** IN: BRIGAGÃO, C.; PROENÇA JR.; Domício. **Paz e Terrorismo: textos do Seminário Desafios para a Política de Segurança Internacional: Missões de Paz da ONU, Europa e América.** São Paulo: Hucitec, 2004. p. 119-126.
- GLOBAL INTERNALLY DISPLACED PEOPLE SURVEY. **Internally displaced people.** Londres: Earthcan Publications Ltda, 2002
- GLOBAL INTERNALLY DISPLACED PEOPLE SURVEY; NORWEGIAN REFUGEE COUNCIL. **Internally Displaced People.** Londres: Earthcan Publications Ltda, 1998.
- HOBBSBAWN, E. J. **Nações e Nacionalismo desde 1780: programa, mito e realidade.** São Paulo: Paz e Terra, 1990.
- HOLSTI, Kalevi. **State, Wars, and the State of War.** Cambridge: Cambridge University Press, 1996.
- HOLTZGREFE J. L. **The humanitarian Intervention debate.** IN: KEOHANE, R. O.; HOLZGREFE, J. L. **Humanitarian Intervention: Ethical, Legal, and Political Dilemmas.** Cambridge: Cambridge University Press, 2005. p. 15-52
- HUMAN RIGHTS WATCH. **Somalia: Human Rights Development in 1992.** Disponível em: http://www.hrw.org/reports/1994/WR94/Africa-08.htm#P356_163056 . Acesso em 10 de setembro de 2005.
- _____. **Somalia: Human Rights Development in 1993.** Disponível em: http://www.hrw.org/reports/1994/WR94/Africa-08.htm#P356_163056 . Acesso em 10 de setembro de 2005.
- IGNATIEFF, Michael. *State Failure and Nation building.* IN: KEOHANE, R. O.; HOLZGREFE, J. L. **Humanitarian Intervention: Ethical, Legal, and Political Dilemmas.** Cambridge: Cambridge University Press, 2005. p.299-321
- JONES, Adam (compilador). **Política Mundial : cambio y conflicto. Ensayos escogidos de Kal Holsti.** Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- KEOHANE, R. O.; NYE, J. **Power and Interdependence: World Politics in Transition.** Boston: Little-Brown, 1977

- KEOHANE, R. O. **Political Authority after Intervention: gradations in sovereignty**. IN: KEOHANE, R. O.; HOLZGREFE, J. L. **Humanitarian Intervention: Ethical, Legal, and Political Dilemmas**. Cambridge: Cambridge University Press, 2005. p.275-298
- KRASNER, Stephen. **Sharing Sovereignty**. *International Security*, vol. 29, nº 2, fall/2004. pp. 85-120.
- LOPEZ, Ernesto. **Nova Problemática de Segurança e “Novas Ameaças”**. IN: MATHIAS, S. K.; SOARES, S. A. (orgs). **Novas Ameaças: Dimensões e Perspectivas: desafios para a cooperação em defesa entre Brasil e Argentina**. São Paulo: Sicurezza, 2003. p59-90
- LUCKHAM, Robin. **The international community and State reconstruction in war-torn societies**. Disponível em: www.dcaf.ch/docs/afer_intervention/psm_1pdf . Acesso em 14 de abril de 2006.
- MALONE, David. **Decision-making in the UN Security Council: the case of Haiti, 1990-1997**. Nova York: Oxford University Press, 1998. Disponível em: http://books.google.com/books?hl=pt-BR&lr=&id=wadg8bm9_8oC&oi=fnd&pg=RA1-PR17&dq=intervention+in+haiti&ots=XfHIJm9aDN&sig=G1mn5wW1T2LY7XI d3QhM6TuTzzU#PPA309,M1 . Acesso em 05 de junho de 2007.
- MESSARI, Nizar. **Construção de Estados: Porque não funciona e como faz-lo funcionar**. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, vol. 26, nº2, jul-dez-2004. pp. 287-316.
- NOGUEIRA, João Pontes. **Estado, Identidade e Soberania na Intervenção da ONU na Somália**. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, vol. 19, nº 1, jan/jun 1997, pp. 131-150.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peace-Keeping, Report of the Secretary-General pursuant to the statement adopted by the Summit meeting of the Security Council**. Nova York: United Nations, 1992. Disponível em: <http://www.un.org/Docs/SG/agpeace.html>. Acesso em 10 de agosto de 2005.
- _____. **Suplemento de Uma Agenda Para a Paz**. Disponível em: <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N95/080/95/PDF/N9508095.pdf?OpenElement>. Acesso em 6 de junho de 2007
- _____. **Consolidação da coordenação de Assistência Humanitária emergencial**. A/RES/46/182, Assembleia Geral, 19/12/1991
- _____. **Estudios sobre los conceptos e seguridad**, A/40/553, 1985
- OTUNNU, Olara A; DOYLE, Michael W. **Peace making and peacebuilding for the new century**. Boston: Rowman & Littlefield Publisher, 1998.
- RODRIGUES, Simone Martins. **Segurança Internacional e Direitos Humanos: a Prática da Intervenção Humanitária no Pós-Guerra Fria**. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

- RODRIGUES, Simone Martins. **Intervenção Humanitária em Conflitos Internos: Desafios e Propostas**. Center for Hemispheric Defense Studies (REDES 200): Research and Education in Defense and Security Studies, 7 a 10 de agosto, 2002, Brasília, Brasil
- RODRIGUES, Simone Martins. **Intervenção Humanitária. Perspectivas teóricas e Normativas**. IN: BRIGAGÃO, C.; PROENÇA JR., D (orgs). **Panorama Brasileiro de Paz e Segurança**. Rio de Janeiro, ed. Hucitec, 2004. p. 293
- ROTBURG, Robert. **The nature of nation-state failure**. The Washington quarterly, Summer 2002.
- _____. **Why States Fail: causes and consequences**. Princeton: Princeton Press, 2004.
- SAINT-PIERRE, Héctor Luis. **Reconceitualizando “ Novas Ameaças”: da subjetividade da percepção à segurança cooperativa**. IN: MATHIAS, S. K.; SOARES, S. A. (orgs). **Novas Ameaças: Dimensões e Perspectivas: desafios para a cooperação em defesa entre Brasil e Argentina**. São Paulo: Sicurezza, 2003.p. 23-58
- STROMSETH, J. **Rethinking humanitarian intervention: the case for incremental change**. IN: KEOHANE, R. O.; HOLZGREFE, J. L. **Humanitarian Intervention: Ethical, Legal, and Political Dilemmas**. Cambridge: Cambridge University Press, 2005. p.232-272.
- TAVARES, Ricardo Neiva. **As organizações não governamentais nas Nações Unidas**. Brasília: Instituto Rio Branco; Fundação Alexandre de Gusmão; Centro de Estudos Estratégicos, 1999.
- TESÓN, F. R. **The liberal case for humanitarian intervention**. IN: KEOHANE, R. O.; HOLZGREFE, J. L. **Humanitarian Intervention: Ethical, Legal, and Political Dilemmas**. Cambridge: Cambridge University Press, 2005. p.93-129.
- VALDÉS, Ernesto Garzón. **Calamidades**. Barcelona: Gedisa Editorial, 2004.
- WALKER, B. J.; MENDLOVITZ, S. H.. **Contending Sovereignties: rethinking Political Community**. Boulder, Co., Lynne Rienner, 1990.
- _____. **Inside/Outside: International Relations as Political Theory**. Nova York:
- WHEELER, Nicholas. **Saving Strangers: Humanitarian Intervention in International Society**. Nova York: Oxford University Press, 2000
- WOLFERS, Arnold. **National Security as an Ambiguous Symbol**. IN: WOLFERS, Arnold. **Discord and Collaboration. Essays on International Politics**. Baltimore: John