

Resenha

Intervenções humanitárias: a tensão entre os direitos humanos e a soberania

Ariana Bazzano de Oliveira

As questões que antes eram encobertas pelo Conflito Leste-Oeste tornaram-se as novas pautas da agenda internacional a partir da década de 90. Os problemas ambientais, as epidemias, o desemprego, o narcotráfico, a fome, os conflitos étnicos e religiosos, o terrorismo, os refugiados, a violação dos direitos humanos, dentre outros, são os novos problemas do cenário internacional. E isto faz com que o tema das intervenções humanitárias ganhe destaque no sistema internacional e no debate acadêmico. Na academia, autores de grande renome, como Michael Doyle e Robert Keohane também se dedicaram ao tema.

Pode-se definir sucintamente que as intervenções humanitárias são a ameaça ou o uso da força por um Estado, para além de suas fronteiras

Ariana Bazzano de Oliveira é mestrandia em Ciência Política na UNICAMP, bolsista FAPESP e pesquisadora no Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia para Estudos sobre os Estados Unidos (INEU). Também é pesquisadora-colaboradora do Grupo de Estudos em Teoria Política (GETEPOL). Ela pode ser contactada pelo e-mail arianab@unicamp.br.

Humanitarian Intervention: Ethical, Legal, and Political Dilemmas

Editado por J. L. Holzgrefe e Robert O. Keohane
Cambridge: Cambridge University Press, 2005

Making War and Building Peace – United Nations Peace Operations

Por Michael W. Doyle e Nicholas Sambanis
Princeton: Princeton University Press, 2006

(ou grupos de Estados) para a prevenção ou término de graves violações generalizadas dos direitos humanos fundamentais dos indivíduos que não sejam os seus próprios cidadãos¹. A partir dessa definição, percebe-se o quão complexo, tanto na teoria, como na prática, é o tema das intervenções humanitárias, pois envolvem questões como os direitos humanos e a soberania.

A soberania é uma questão clássica das Relações Internacionais e da Ciência Política. Muitos autores afir-

mam que a Paz de Westfalia, em 1648, na Europa consolida a tendência de territorialização da política. Assim, com a Paz de Westfalia ganha forma o sistema de Estados territoriais, conhecida como a “ordem westfaliana”, para a qual a soberania é territorial e não existe autoridade suprema acima dos Estados. E segundo alguns autores, este é um marco de início do estudo das Relações Internacionais.

É claro que o conceito de soberania e a questão da inviolabilidade dos territórios é um assunto controverso e polêmico, como sugere o autor Stephen D. Krasner, que escreveu *Sovereignty: Organized Hypocrisy*, em 1999. Contudo, em várias situações da política internacional, os Estados não hesitam em levantar o argumento da soberania e da inviolabilidade dos territórios quando se sentem ameaçados por outros Estados. E as intervenções humanitárias só vêm a aprofundar essa polêmica em torno da soberania e do princípio de não-intervenção dos Estados.

A relação entre a soberania e as intervenções humanitárias é tratada por Robert Keohane, no livro *Humanitarian Intervention – Ethical, Legal and Political Dilemmas*, publicado em 2003, que foi organizado pelo próprio Keohane e por J.L Holzgrefe.

Robert Keohane é professor de ciência política na Universidade de Princeton e intelectual associado com a teoria do institucionalismo neo-liberal nas relações internacionais. J.L Holzgrefe é professor visitante no departamento de ciência política da *Duke University*.

Este livro é fruto de uma série de conferências que ocorreram em 2001 nas seguintes instituições: *the*

tida, mas o ideal clássico westfaliano da soberania externa – que envolve a exclusão das estruturas de autoridade externa de tomada de decisões – deve ser abandonada por muitas sociedades “problemáticas”, nas quais a intervenção é contemplada.

Keohane discute que a soberania externa cria uma situação no qual os vitoriosos ganham tudo, como um

Para Keohane, estas distinções servem para mostrar que esses tipos de soberania existem e não caminham juntas necessariamente, ao contrário, elas podem ser separadas. Segundo o autor, o ponto é que contemporaneamente, no geral, há gradações para a soberania externa. Os Estados não aceitam apenas ajudas específicas, baseadas em tratados de limitação à sua liberdade de ação legais, eles também aceitam procedimentos que podem limitar a sua liberdade de ação futura, em formas que não são totalmente especificadas anteriormente. Estes acordos variam em seu grau de “intromissão”. Logo, a soberania é uma variável e não uma constante e a intervenção humanitária certamente limita a soberania externa, uma vez que impõe estruturas de autoridade externa, mas isto pode ser uma condição necessária para o restabelecimento da soberania nacional.

Keohane também trata no seu texto que as limitações à soberania não são desejáveis apenas para as sociedades “problemáticas”, o autor cita o exemplo de sucesso da União Européia, no qual os Estados aceitaram uma visão de soberania compartilhada, sujeitas à supremacia do direito europeu. O caso da União Européia ilustra, segundo o autor, um ponto importante: que a criação de instituições de governança efetiva é muito mais fácil em regiões com uma “boa vizinhança”, ou seja, em regiões de países pacíficos e democráticos.

O autor acrescenta que o impacto da vizinhança é importante para desenvolver esforços para apoiar os países em áreas “problemáticas”, porém com relativa boa governança, assim, uma boa vizinhança ajuda a criar uma base para se expandir gradualmente. Keohane conclui que o envolvimento sustentado após uma intervenção é necessário para que uma intervenção seja eficaz, enfatizando a importância das ações pós-intervenção, principalmente aquelas de reconstruções econômicas e políticas para que as intervenções militares tenham sucesso.

Segundo Keohane, a utilização e a

Todos os autores dos artigos publicados no livro editado por Keohane e Holzgrefe não consideram a intervenção humanitária como algo condenável em si, mas estão cientes do potencial de abuso inerente em sua prática.

Kenan Institute for Ethics at Duke University, the Carr Center for Human Rights Policy at Harvard University, and the Minda de Gunzberg Center for European Studies at Harvard University. A questão central do livro é sobre que circunstâncias a intervenção humanitária não-autorizada pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas está justificada eticamente, legalmente ou politicamente, como por exemplo, o caso da intervenção da OTAN em Kosovo, em 1999. Todos os autores dos artigos apresentados no livro não consideram a intervenção humanitária como algo condenável em si, mas estão cientes do potencial de abuso inerente em sua prática². O enfoque do livro é na análise das intervenções humanitárias no contexto dos Estados falidos e explora questões fundamentais da teoria moral, os processos de mudança no direito internacional e como as concepções de soberania estão se movendo como resultado das mudanças das normas em direitos humanos³.

No capítulo intitulado, *Political authority after intervention: gradations in sovereignty*, Keohane está interessado na eficácia da intervenção humanitária e para ele, as concepções tradicionais de soberania são um grande obstáculo à sua eficácia e por isso, defende a “desvinculação” da soberania. Isto significa que a soberania doméstica deve, sempre que possível, ser man-

jogo de soma zero e estas situações só agravam o conflito e segundo o autor, isto torna muito mais difícil qualquer forma de negociação. Para ele, as sociedades com baixa capacidade de auto-governança devem aceitar uma soberania muito limitada, que seria gradualmente aumentada, conforme elas desenvolvessem instituições eficazes para a gestão dos seus próprios conflitos. E Keohane ainda afirma que a autoridade política terá de ser institucionalizada por uma base multilateral, por um período muito longo de tempo.

Robert Keohane adota de Stephen Krasner, a sua distinção dos tipos de soberania: a soberania doméstica, a soberania interdependente, a soberania internacional legal e a soberania westfaliana. A primeira, soberania doméstica é a capacidade de o Estado gerenciar as estruturas domésticas de autoridade. A segunda, a soberania interdependente é a qual se relaciona à habilidade de um Estado em regular os fluxos através de suas fronteiras. A terceira, a soberania internacional legal refere-se ao reconhecimento jurídico de entidades territoriais independentes, ou seja, o fato de reconhecer uma entidade como um Estado. E por último, a soberania westfaliana remete-se a noção tradicional de soberania, que exclui as estruturas de autoridade externa dos processos de decisão do Estado⁴.

ampliação dos processos de reconstrução dos Estados é uma recomendação do documento a “Responsabilidade de Proteger”, da Comissão Internacional de Intervenção e Estados soberanos, famoso por sugerir uma reinterpretação do conceito de soberania. Este documento afirma que se deve mudar a ênfase da “soberania como controle para soberania como responsabilidade”, assim se os Estados falham em garantir condições mínimas para a sua população, a comunidade internacional deve assumir essa responsabilidade. Entretanto, apesar de concordar com o documento, Keohane afirma que o seu argumento sobre a soberania é muito mais radical do que sugere a Comissão Internacional.

Para Keohane algumas das questões mais graves da crise política e institucional em matéria de intervenção humanitária surgem após a intervenção militar ao verificar se ela foi bem sucedida em parar a violência em grande escala. E segundo ele, a adesão às noções unitárias de soberania, que

implica no seu descrédito, muito pelo contrário, dividindo-a em seus componentes, seria possível formar novos arranjos institucionais adequados à realidade política da região que sofre a intervenção.

Num panorama geral do livro, pode-se observar uma forte tendência liberal. Há uma grande defesa dos direitos humanos, mesmo que seja necessária uma intervenção humanitária, seja ela autorizada ou não. Dessa maneira, para os autores do livro, a soberania é um valor instrumental, útil em algumas condições, mas não uma condição inabalável, principalmente, quando há riscos à vida humana. Assim, a omissão tem consequências mais graves do que a atuação, como por exemplo, a ausência de intervenção para impedir o genocídio em Ruanda, em 1994.

Outro texto importante que se preocupa com a eficácia das intervenções humanitárias é o livro escrito, por Michael W. Doyle e Nicholas Sambanis, *Making War and Building Peace* –

O livro examina o trabalho das Nações Unidas nas missões de manutenção da paz após a guerra civil, comparando os processos de paz nos quais houve o envolvimento da ONU com aqueles sem a presença da organização, analisando estatisticamente todas as guerras civis de 1945 a 1999. Michael Doyle e Nicholas Sambanis argumentam que cada missão tem de ser projetada para se encaixar no conflito, com a autoridade e os recursos adequados. As missões da ONU podem ser eficazes ao apoiar novos atores comprometidos com a paz, a construção de instituições governamentais, acompanhando e fiscalizando a execução dos acordos de paz. Mas, os autores concluem que não é bom a ONU intervir em guerras em curso. Se o conflito é controlado por *spoilers* ou se as partes não estão prontas para fazer a paz, a ONU não pode desempenhar um papel de aplicação efetiva. Pode, no entanto, oferecer os seus conhecimentos técnicos em operações de paz multidimensionais para acompanhar a execução de missões realizadas por Estados ou organizações regionais como a OTAN. Os autores constatam que as missões da ONU são mais eficazes nos primeiros anos após o fim da guerra, e que o desenvolvimento econômico é a melhor maneira de diminuir o risco de novos combates a longo prazo. Além disso, o livro discute que o papel da ONU no lançamento de projetos de desenvolvimento após a guerra civil deve ser ampliado.

Para compreenderem o trabalho das missões de paz, os autores propõem a formulação de uma nova teoria, Doyle e Sambanis a chamam de teoria do triângulo do *peacebuilding*. Este triângulo é formado por três fatores – capacidades locais (indicadores de desenvolvimento econômico), capacidades internacionais (presença de missões de paz da ONU e ajuda econômica externa) e hostilidade (número de mortos, tipos de guerras, número de facções). A relação destes três fatores determina a possibilidade de sucesso dos processos pós-guerras.

O livro de Doyle e Sambanis examina o trabalho das Nações Unidas nas missões de manutenção da paz após a guerra civil, comparando os processos de paz nos quais houve o envolvimento da ONU com aqueles sem a presença da organização.

muitas vezes são meramente nominais e hipócritas, pode prejudicar inovações institucionais que consolidariam as realizações de curto prazo das intervenções e criariam as condições para uma paz e segurança sustentáveis.

Assim, para Keohane, soluções eficazes para os problemas que surgem após a intervenção exigem uma reconceitualização da soberania, que deve ser vista como um conceito multidimensional e o ideário westfaliano da total autonomia dos Estados deve ser descartado, de modo que a autoridade nacional estável e as relações pacíficas entre os países seja restaurada. Keohane ressalta, por fim, que a divisão dos elementos da soberania não

United Nations Peace Operations, publicado em 2006. Michael W. Doyle é professor de relações internacionais na Universidade da Columbia, autor conhecido como um teórico da paz liberal-democrática, famoso pelo seu livro *Liberalism and World Politics* e atualmente, também se dedica a avaliar processos de paz da ONU. Nicholas Sambanis é professor de ciência política da Universidade de Yale e investiga questões sobre conflitos civis, a interação do desenvolvimento econômico, as instituições políticas e a guerra civil, e também os usos das organizações internacionais para prevenir ou resolver a violência política em grande escala.

Resumidamente, estes três fatores se relacionam da seguinte forma:

- 1) quando maior for a capacidade internacional, maior a probabilidade de sucesso do *peacebuilding*, dada a hostilidade e as capacidades locais.
- 2) quando maior a hostilidade, menor a probabilidade de sucesso do *peacebuilding* dada a capacidade internacional e a capacidade local.
- 3) quanto maior a capacidade local, maior a probabilidade de sucesso do *peacebuilding*, dada a capacidade internacional e a hostilidade.

Os autores concluem que a análise dos conflitos civis confirma a percepção de base do triângulo de *peacebuilding* e portanto, aponta para uma contribuição positiva das operações de paz da ONU em transições de pós-guerra civil. Quanto maior a hostilidade – medida em termos de mortos, feridos e refugiados e menor a capacidade local – medida em termos de uma economia subdesenvolvida e sem diversificação, maior deve ser as capacidades internacionais para aumentar a probabilidade de sucesso do *peacebuilding*.

O triângulo proposto pelos autores, também fornece uma base empírica

parecem ocorrer através do desenvolvimento institucional, que as missões da ONU promovem no período imediato pós-guerra.

Os efeitos das missões da ONU se fazem sentir para além do prazo inicial de dois anos, mas eles são mais fortes na fase inicial do pós-guerra. Segundo a análise dos autores, para ter maior chance de sucesso, as intervenções de paz devem acontecer rapidamente, aquelas que ocorrerem logo após o fim da guerra tem maior probabilidade de uma paz mais estável a longo prazo. Outra conclusão interessante dos autores é que as missões mais longas ou mais tropas da ONU não são necessariamente a solução. Esses recursos devem ser combinados com um mandato adequado e, se isso for feito, em seguida, a ONU pode ter uma influência positiva. Assim, segundo os autores, não é a quantidade de tropas ou a duração das missões que garantem o sucesso dos processos de pós-guerra, mas sim, um mandato adequado à realidade da região em conflito.

Uma lacuna das intervenções da ONU é de que não são adequadamente focalizada na relação entre a reconstrução econômica, o desenvolvimento e a paz. Os autores apontam

mo na ausência de extensas capacidades internacionais. Além de ser um determinante importante de uma paz duradoura, o crescimento econômico e uma redução nos níveis de pobreza são determinantes de uma democracia sustentável. Assim, reduzir o fosso entre a política de manutenção da paz e a assistência no desenvolvimento, com ênfase na transformação estrutural, é uma boa estratégia de consolidação da paz. Os autores sugerem que as missões de *peacebuilding* das Nações Unidas se beneficiariam ao adicionar políticas econômicas nas suas operações, isto é um fator decisivo para resolver essa lacuna das operações de paz.

Os dois livros analisados nesta resenha defendem a necessidade das intervenções humanitárias, principalmente, pela possibilidade da reconstrução político-econômica dos Estados que sofrem as intervenções. Os autores apesar de trabalharem os seus argumentos de forma diferente – Robert Keohane discute teoricamente o conceito de soberania e a sua relação com as intervenções e Michael Doyle e Nicholas Sambanis analisam as missões de paz e os fatores que podem garantir o seu sucesso – apresentam as mesmas conclusões: de que não basta por um fim no conflito, é preciso garantir que eles não ocorram novamente e a melhor maneira para se garantir isso, é investir na construção de instituições políticas fortes e na estabilidade econômica.

A partir desses dois textos, algumas questões sobre intervenções humanitárias podem ser discutidas, dentre elas: em que condições há o uso da força nas intervenções humanitárias? Quais elementos justificam o uso da força? Intervenções ocorrem em momentos de graves violações aos direitos humanos, mas o que determina a gravidade das violações dos direitos humanos? Enfim, o que é uma emergência humanitária? E quando deve ser feita uma intervenção?

Todas essas questões giram em torno da problemática dos direitos humanos, afinal os direitos humanos

Os dois livros analisados nesta resenha defendem a necessidade das intervenções humanitárias, principalmente, pela possibilidade da reconstrução político-econômica dos Estados que sofrem as intervenções.

para apoiar uma distinção conceitual entre a *peacebuilding* compreendida, de forma limitada, como a ausência de guerra e os padrões mais exigentes de *peacebuilding* – paz positiva. As missões de paz da ONU, particularmente, os *peacekeepers* multidimensionais tem contribuído de forma duradoura e positiva para a paz que se estende para além do curto prazo. Os benefícios das missões de paz da ONU sobre a prevenção da recorrência da guerra

que as capacidades locais são importantes para alcançar a paz negativa (ausência de guerra), tanto no curto como no longo prazo. Já as missões de paz da ONU podem até expandir a participação política, porém não tem conseguido iniciar um processo de auto-sustentação do crescimento econômico. O crescimento econômico é fundamental no apoio aos incentivos para a paz (particularmente, negativa) e contribui para evitar a guerra, mes-

são um importante fator para a autorização de uma intervenção. Os direitos humanos aparecem no cenário internacional como uma bússola moral, assim a violação dos direitos humanos está além das questões jurídicas, política e estatais. Os direitos humanos implicam em questões morais e por isso, os abusos aos direitos humanos mobilizam fortemente a comunidade internacional.

Contudo, apesar das questões morais e do forte conteúdo normativo que os direitos humanos mobilizam, as intervenções humanitárias não são um consenso e vários problemas preocupam durante a sua execução e eficácia. Uns dos problemas mais discutidos é a seletividade das intervenções.

A ausência de uma clareza do que é uma emergência humanitária pode gerar situações de seletividade das intervenções, afinal essas missões dependem da aprovação do Conselho de Segurança da ONU, quando não ocorrem sem autorização da ONU, como

o caso da invasão do Iraque, em 2003, pelos Estados Unidos, que se utilizou da terminologia de intervenção humanitária. As situações ficam sujeitas a seletividade dos atores envolvidos, o que cria um espaço muito grande para cálculos estratégicos e políticos. Além do que, atualmente, as intervenções humanitárias são muito mais reativas do que preventivas, quando na verdade, o que deveria ocorrer era justamente o contrário, as intervenções humanitárias deveriam agir como um mecanismo dissuasório de conflitos internos.

Assim, o fato das intervenções humanitárias serem reativas e padecerem da seletividade dos agentes envolvidos, levam a situações no qual há uma forte resposta internacional, enquanto outras são veemente ignoradas. Ruanda e Darfur são exemplos de que as intervenções humanitárias não estão pautadas inteiramente nos direitos humanos e que os interesses dos grandes países – que não querem

perder dinheiro, nem soldados em missões sem interesses econômicos – ainda é um ponto crucial na decisão de intervir. O que leva a uma pergunta fundamental, por que algumas situações de violações de direitos humanos merecem a atenção das organizações internacionais e dos Estados e outras não, apesar de todas elas terem algo em comum: o sofrimento humano? Resolver a questão da seletividade e tornar as intervenções humanitárias um mecanismo de prevenção de conflitos, é hoje um grande desafio para as organizações internacionais, e a solução desses problemas pode fazer com que as intervenções humanitárias, sejam mais humanitárias.

Notas

¹ HOLZGREFE, 2003, p.18.

² KEOHANE, 2003, p.01.

³ KEOHANE, 2003, p.02.

⁴ KEOHANE, 2005, pp.284-285.