



UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA

Tatiana Silva Alvim

Intervenção Humanitária: A probabilidade de sucesso deveria ser um requisito necessário analisado para sua autorização? O exame de tal questão no caso da Somália.

Juiz de Fora

2010



UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA

Tatiana Silva Alvim

Intervenção Humanitária: A probabilidade de sucesso deveria ser um requisito necessário analisado para sua autorização? O exame de tal questão no caso da Somália.

Monografia apresentada junto ao Curso de Direito da Universidade Federal de Juiz de Fora como pré-requisito para a obtenção do Título de bacharel.

Juiz de Fora

2010

Tatiana Silva Alvim

**Intervenção Humanitária: A probabilidade de sucesso deveria ser um requisito necessário analisado para sua autorização?
O exame de tal questão no caso da Somália.**

Monografia apresentada como pré-requisito para a obtenção do Título de bacharel em Direito na Universidade Federal de Juiz de Fora, submetida à aprovação da banca examinadora composta pelos seguintes membros:

Professor Orientador: Arthur Souza Rodrigues

Professora Tathiana Haddad Guarnieri

Professor Antônio Henrique Campolina Martins

Juiz de Fora, 2 de dezembro de 2010

AGRADECIMENTOS

Ao Arthur pela paciência, ajuda, dicas, críticas, atenção e, sobretudo, por manter o bom senso e o bom humor nos meus momentos de desespero. Seus conselhos foram imprescindíveis para a realização desse trabalho.

À Tathiana pelas sugestões, conselhos e por despertar em mim a paixão pelo Direito Internacional e com isso ajudar a encontrar-me dentro do curso que escolhi.

Ao Israel pelo carinho e amizade, ensinando-me com seus atos como um profissional deve atuar para ganhar admiração também pelo lado pessoal.

À minha família por acreditar e torcer por mim.

Aos amigos pela compreensão, paciência e carinho, me aturando ao longo desses anos. A vitória que representa essa conclusão é dedicada principalmente à Carol, por toda cumplicidade que nos une, à Thaís, por sua sinceridade e pelo seu jeito cativante, e especialmente, à Roberta pela força nos momentos mais difíceis, me dando auxílio nos trabalhos, chocolates e os melhores abraços.

Aos meus calouros Vinícius, Pedro e Thiago por dividirem comigo muitos dos momentos mais inesquecíveis desses anos.

Aos meninos do Xerox pelas risadas que trouxeram ao longo dessa jornada, deixando tudo mais leve.

Por fim, especialmente à minha mãe, pelo esforço, paciência sem fim e por sempre estar ao meu lado pronta para oferecer um gesto ou uma palavra de amor.

RESUMO

Tatiana Silva Alvim. Intervenção Humanitária: A probabilidade de sucesso deveria ser um requisito necessário analisado para sua autorização? O exame de tal questão no caso da Somália. Juiz de Fora, 2010. Tese de Monografia- Faculdade de Direito da Universidade Federal de Juiz de Fora.

A prática da intervenção humanitária é o mecanismo encontrado pela comunidade internacional para reagir diante de violações graves, maciças e em larga escala de direitos humanos. Sua autorização é concedida pelo Conselho de Segurança da ONU que, a partir da análise do atendimento de alguns requisitos, determina sua necessidade ou não. O objetivo do presente trabalho é demonstrar como um desses requisitos, a avaliação prévia das perspectivas de sucesso pós intervenção, embora receba tratamento secundário dado a sua complexidade e subjetividade, é importante e pode determinar o sucesso e efetividade desse tipo de ingerência. Para ratificar tal argumento, será analisado o caso da intervenção na Somália, sua falta de planejamento e as conseqüências oriundas disso. Ao abordar tais questões, espera-se contribuir sobre o debate em torno das intervenções humanitárias e as lacunas existentes no Direito Internacional a respeito do tema.

PALAVRAS-CHAVE

Intervenção Humanitária; direitos humanos; Conselho de segurança; ONU; soberania; responsabilidade de proteger; ICISS; Somália.

ABSTRACT

Silva, Tatiana Alvim, Humanitarian Intervention: The probability of success should be considered a necessary requirement for its approval? The examination of this question in the case of Somalia. Juiz de Fora, 2010. Dissertation Monograph, Faculdade de Direito da Universidade Federal de Juiz de Fora.

The humanitarian intervention practice is a mechanism found by the international community to react against serious, massive and large scale violations of human rights. It's authorization is granted by the UN Security Council, that by the analysis of some requirements determines if it is necessary or not. The objective of this essay it's to demonstrate how one of those requirements, the success perspectives of the post intervention's previous evaluation, although receives secondary treatment, due its complexity and subjectivity, is important and can determine the success and effectiveness of one intervention. To confirm the argument, the intervention case in Somalia, their lack of planning and the consequences of it will be analyzed. By speaking of it, it is expected to contribute to the debate about the humanitarian interventions and the existence blanks in international law about that specific theme.

KEYWORDS

Humanitarian Intervention; human rights; Security Council; UN; sovereignty; responsibility to protect; ICISS; Somalia.

DICIONÁRIO DE SIGLAS

CS – Conselho de Segurança da ONU, órgão que decide questões relacionadas à segurança mundial e que tem poder para autorizar ou negar intervenções militares. É composto por 15 membros, dos quais 5 são permanentes e tem poder de veto nas votações, e 10 são rotativos com mandatos de 2 anos. Os membros permanentes são EUA, França, Reino Unido, Rússia e China.

ONU- Organização das Nações Unidas.

ICISS- Comissão Internacional Sobre Intervenção e Soberania Estatal, responsável pela elaboração de um relatório específico sobre Intervenções Humanitárias, que norteia sua prática e apresenta requisitos que devem ser considerados para sua autorização pelo CS.

ONG- Organização Não Governamental.

CICV- Comitê Internacional da Cruz Vermelha.

DUDH- Declaração Universal dos Direitos Humanos.

TPI- Tribunal Penal Internacional.

CIJ- Corte Internacional de Justiça

OEA- Organização dos Estados Americanos.

UA- União Africana.

OTAN- Organização do Tratado do Atlântico Norte.

ONUC- UN Operation in The Congo, operação de manutenção de paz realizada no Congo.

FDSS- Frente de Salvação da Somália.

MNS- Movimento Nacional Somali.

MPS- Movimento Patriótico Somali.

CSU- Congresso Somali Unido.

UNOSOM- United Nation Operation in Somália, nome da operação de intervenção humanitária realizada na Somália.

Unitaf- Unified Task Force, ação de manutenção de paz, complementar à UNOSOM, realizada na Somália, sob o comando dos EUA.

GTF- Governo Transacional Federal.

UTI- União de Tribunais Islâmicos.

INGASOM- Operação de *peacekeeping* implementada sob os cuidados da Autoridade Intergovernamental em Desenvolvimento.

AMISON- Primeira missão de *peacekeeping* regional promovida pela União Africana.

ARS- Aliança para Re-Libertação da Somália.

SUMÁRIO

<u>Folha de Rosto</u>	01
<u>Folha de Aprovação</u>	02
<u>Agradecimento</u>	03
<u>Resumo</u>	04
<u>Abstract</u>	05
<u>Dicionário de Siglas</u>	06
<u>1. Introdução</u>	09
<u>1.1. Apresentação do tema</u>	09
<u>1.2. Conceito de Intervenção Humanitária</u>	10
<u>1.3. Breve histórico</u>	14
<u>2. Respaldo legal da Intervenção Humanitária: O direito e as Intervensões Humanitárias</u>	17
<u>2.1. Internacionalização dos direitos humanos</u>	17
<u>2.2. Soberania e Princípio da Não Intervenção X Responsabilidade de proteger</u>	19
<u>2.3. A Carta da ONU e os capítulos que disciplinam o uso da força</u>	22
<u>2.4. Autorização do Conselho de Segurança em casos de Intervenção Humanitária</u>	25
<u>2.5. O requisito da perspectiva razoável de sucesso de uma Intervenção Humanitária e o Conselho de Segurança</u>	27
<u>3. Pós Intervenção Humanitária</u>	31
<u>3.1. A análise da probabilidade de sucesso pós Intervenção Humanitária</u>	31
<u>3.2. Legitimidade de governos impostos por forças externas X Direito de autodeterminação dos povos</u>	33
<u>4. Análise do caso da Somália: um exemplo prático do tema discutido</u>	36
<u>4.1. Histórico do país e da intervenção</u>	36

<u>4.2. A análise do requisito da probabilidade de sucesso e a situação pós Intervenção Humanitária na Somália</u>	<u>48</u>
<u>5. Conclusão</u>	<u>52</u>
<u>6. Referências Bibliográficas</u>	<u>55</u>

1. INTRODUÇÃO

1.1 APRESENTAÇÃO DO TEMA

O presente trabalho pretende tratar do tema das intervenções humanitárias, suas peculiaridades, particularidades e conflitos. Objetiva, ainda, explicar como o tema é tratado pelo Direito Internacional, abordando as normas que norteiam tal prática, bem como a relevância de lacunas legais sob alguns aspectos e suas consequências. Pretende também apreciar o papel e importância do Conselho de Segurança (CS), órgão da Organização das Nações Unidas (ONU) na tomada de decisão sobre tal tipo de intervenção, bem como considerar os requisitos em que se baseia ou deveria se basear. Tais requisitos estão elencados em uma resolução da Comissão Internacional sobre intervenção e Soberania Estatal (ICISS-International Commission on Intervention and State Sovereignty) e são: a decisão emanada da autoridade correta, a presença de justa causa, a intenção correta, o uso da força como último recurso, a utilização de meios proporcionais, e por fim, a presença da análise relativa às perspectivas razoáveis de sucesso. Vale dizer que o último requisito, bem como sua importância, será analisado mais detalhadamente ao longo da presente obra, por ser considerado fator muito determinante em uma intervenção.

Para tanto, inicialmente será feita uma breve exposição sobre o conceito de intervenção humanitária e seu histórico.

Em seguida, no segundo capítulo, será abordada a questão da internacionalização dos Direitos Humanos, a flexibilização dos conceitos de soberania e do princípio da não intervenção e o surgimento da noção de responsabilidade de proteger dos Estados. Será feita também uma análise da posição da ONU nesse contexto, sobretudo com relação à postura de seu CS quando da decisão por esse tipo de operação militar.

No capítulo seguinte, será analisada a situação pós-intervenção. Nesse contexto será avaliada a importância de questionar-se sobre a probabilidade de sucesso antes de uma intervenção humanitária ser levada a cabo, e as consequências caso tal análise não seja feita. Além disso, há que se examinar a legitimidade de um governo imposto.

Para ilustrar o tema abordado e exemplificar com uma situação concreta a relevância da discussão acerca da necessidade de se adotar como requisito pelo CS da ONU a probabilidade de sucesso antes de se autorizar uma intervenção humanitária, será avaliado o caso da Somália.

O país foi escolhido por ter sido um marco referente ao instituto das intervenções humanitárias, uma vez que foi o primeiro caso de intervenção autorizada pelo CS com base do capítulo VII da Carta da ONU e porque sua análise permite ratificar a importância do requisito mencionado acima, pois a falta de exame quanto às perspectivas de sucesso que a ingerência seria capaz de produzir, levando-se em consideração o contexto de crise, as peculiaridades culturais e a aparato disponível para a operação, resultaram no fracasso da mesma, o que ressalta a necessidade e importância do cumprimento de tal condição.

Por fim, depois de percorrer todo o caminho revelado acima, será possível chegar a uma conclusão sobre o tema proposto, ressaltando a importância de seu debate e análise para os estudiosos do Direito.

1.2 CONCEITO DE INTERVENÇÃO HUMANITÁRIA

Para abordar o tema da intervenção humanitária é necessário primeiramente conceituá-la. Vale dizer que não há na doutrina e jurisprudência internacionais um consenso acerca de tal assunto.

O Direito Humanitário é um ramo integrado e complementar dos Direitos Humanos, na medida em que é um instrumento de garantia da vida, da liberdade, da saúde e de muitos outros direitos fundamentais codificados na legislação internacional¹. O Direito Humanitário seria aquele que exerce os Direitos Humanos em áreas de conflito armado².

O Direito Humanitário permite e tutela as intervenções humanitárias, que seriam atividades coercitivas, de caráter militar, em locais e situações do globo onde haja desastres naturais ou conflitos que estejam provocando a violação de direitos humanos. Nas palavras de Simone Martins Rodrigues seriam as intervenções humanitárias um último recurso na tentativa de prestar assistência humanitária às vítimas de catástrofes que põem em risco a vida e a sobrevivência da população³.

¹ Simone Martins Rodrigues, *Segurança Internacional e Direitos Humanos: A prática da intervenção humanitária no pós guerra fria*, p.79 (citação).

² Cabe dizer que tal ponto não é pacífico, na medida em que há autores que discordam da complementaridade dos dois ramos de Direito citados, como Christophe Swinarski, em *Introdução ao direito internacional humanitário*, p 23.

³ Simone Martins Rodrigues, *Segurança Internacional e Direitos Humanos: A prática da intervenção Humanitária no Pós- Guerra Fria*, pag 90.

Por tratar-se de conceito jurídico indeterminado, e não haver nenhuma legislação específica que conceitue explicitamente as intervenções humanitárias, não há consenso a seu respeito. Por isso é comum avaliar se estamos diante de uma intervenção humanitária pela análise de alguns requisitos como a necessidade ou não do uso da força, a aceitação ou não do Estado-alvo, se os direitos violados são aqueles que ensejam esse tipo de intervenção, quem se beneficia se tratar-se desse tipo de operação, qual o momento da tomada de tal medida, dentre outros.

A seguir serão expostos brevemente alguns dos itens propostos acima, para mensurar o que será considerado intervenção humanitária para o presente trabalho.

Com relação à necessidade ou não do uso da força para caracterizar uma intervenção humanitária, existem basicamente três correntes. Há autores que entendem ser o uso da força condição *sine qua non* para a caracterização de uma intervenção humanitária. É o caso, por exemplo de Adam Roberts que defende que “ *some situations can be of such gravity and urgency as to make intervention seem justified as a first rather than the last resort*”⁴. Há também aqueles que defendem que a intervenção humanitária pode envolver o uso da força ou outros meios coercitivos. Exemplo dessa corrente é Bruce Jones⁵. Por fim, existem também aqueles que entendem que a intervenção humanitária abrange também medidas não coercitivas, como Jennifer Welsh, que destaca a importância de medidas alternativas, como as diplomáticas e econômicas⁶.

Para a Corte Internacional de Justiça a intervenção de caráter humanitário compreende tanto o uso direto da força, como a aplicação de outras medidas coercitivas de cunho econômico e/ou político, por exemplo⁷.

Para a ICISS⁸ o uso da força pode ser aplicado numa intervenção humanitária, mas como último recurso.

Para o presente trabalho, consideraremos intervenção humanitária aquela que se utiliza da força para alcançar seus objetivos, desde que o faça como última saída.

⁴ Roberts, *The United Nations and Humanitarian Intervention*, op. cit. (II), p. 95.

⁵ Rodrigues, op. cit. p 97, citado por SPIELER, Paula. pág. 65.

⁶ Welsh, op. Cit. P.68, citado por SPIELER, Paula. pág. 65.

⁷ Proclamação feita pela Corte Internacional de Justiça (CIJ) 1m 1986 no caso Nicarágua VS. EUA. A corte proclamou que os EUA violaram o direito internacional ao apoiarem, as “contra-guerrilhas” em sua guerra contra o governo da Nicarágua e por terem atacado os portos do referido país. Nesta ocasião foi decidido a favor da Nicarágua e entendido que os EUA utilizaram a força de forma ilegal. (CIJ, decisão de 27 de junho de 1986, parágrafos 157, 158, 233, 251 e 252). Citado por SPIELER, Paula. pág. 64.

⁸ A ICISS foi criada em setembro de 2000 pelo Governo Canadense com o objetivo de responder a um desafio proposto pelo então Secretário Geral das Nações Unidas, Kofi Annan, de buscar um consenso sobre as principais questões que norteiam o tema das intervenções humanitárias.

Outro quesito analisado quando tratamos de intervenções humanitárias diz respeito à necessidade ou não de aceitação do Estado-alvo. A grande maioria dos autores defendem que só há intervenção humanitária quando não há o consentimento do Estado-alvo, e que é justamente isso que diferencia esse tipo de intervenção das operações de manutenção de paz, que possuem tal consentimento. Todavia, há uma corrente minoritária que relativiza a necessidade do não consentimento do Estado-alvo, pois na prática essa negativa total de consentimento não aconteceu. Boa parte das intervenções humanitárias ocorridas no período pós- Guerra Fria tiveram certa medida de consentimento, ainda que meramente formal. Assim, para tais autores, o consentimento parcial não descaracterizaria uma intervenção humanitária.

O ponto mais complicado e controvertido quando se analisa o consentimento do Estado-alvo ocorreu quando a ONU ainda reconhecia um Estado como colônia de outro, mas na prática seu controle era exercido por um terceiro Estado. Foi o que ocorreu no caso do Timor Leste.

Partiremos do pressuposto de que o consentimento parcial, assim como a negativa total de consentimento, caracterizam as intervenções humanitárias.

Com relação à análise dos direitos que se violados ensejam intervenção humanitária encontramos outro ponto controvertido. Primeiramente a maioria dos autores, como Kardas, por exemplo⁹, entendem que ensejaria intervenção humanitária a ocorrência de violações graves, maciças, sistemáticas e em grande escala dos Direitos Humanos. Todos os termos citados possuem conceito indeterminado que permitem interpretação subjetiva. Nesse sentido, Garret, por exemplo, sustenta que a noção de maciça, depende do percentual da população afetada, em comparação com o número total da população¹⁰, o que é moralmente questionável, pois reduz a importância de uma vida em si, tratando serem humanos como meros dados estatísticos.

Além disso, existe o questionamento sobre quais seriam os direitos que se violados de forma grave, maciça e sistemática poderiam resultar em uma intervenção humanitária. Corrente majoritária acredita que não são todos os direitos capazes de gerar esse tipo de medida, mas somente alguns direitos específicos. Nesse ponto há bastante divergência entre os autores. John Rawls defende que só caberia intervenção humanitária em

⁹ Kardas, op. Cit. P. 26, citado por SPIELER, Paula. pág. 69.

¹⁰ Garret, op. Cit. P. 78, citado por SPIELER, Paula. pág. 73.

caso de assassinato em massa e escravidão¹¹. Stanley Hoffmann, por sua vez, acredita que assassinatos arbitrários, limpeza étnica deliberada, torturas, ataques a centros civis, repressão brutal da população forçando-a a submissão, políticas deliberadas de barbárismos, fome, quebra de lei e ordem, deslocamento de refugiados é que ensejariam tal prática¹². Por outro lado, alguns autores norte americanos já entendem que a intervenção deve ocorrer inclusive para assegurar o direito político à democracia¹³. Dentre todas as divergências, o ponto de consenso entre os autores é de que o direito à vida quando violado grave, maciça e sistematicamente enseja a prática da intervenção humanitária, sendo o genocídio o caso mais emblemático.

Enfim, a inexistência de consenso acaba servindo de argumento para aqueles que são contrários às intervenções humanitárias, pois uma interpretação tão ampla pode levar à conclusão de que uma intervenção não é legítima. Por outro lado, se fossemos limitar demasiadamente quais são os direitos que se violados ensejam a intervenção e até que ponto sua violação ensejaria tal prática, poderíamos deixar desamparadas no caso concreto situações fáticas onde esse tipo de operação seria necessária e fundamental.

O mais importante quando da análise de tal quesito é atentar para o fato de que o conceito de Direitos Humanos em si é produto do desenvolvimento histórico e cultural, devendo ser, portanto, compatível com a diversidade cultural, religiosa e ideológica de cada região do globo. Assim sendo, embora existam direitos universais, a análise da possível violação pela maneira como tais direitos são exercidos deveria ser relativizada levando em conta o contexto no qual se inserem.

É pertinente também discorrer sobre quem seriam os possíveis beneficiários em caso de uma intervenção humanitária. Esse tipo de operação militar visa salvar os nacionais do Estado-alvo. Nesse ponto a intervenção humanitária se distingue da legítima defesa, uma vez que esta última visa proteger os nacionais do Estado interventor.

Por fim, com relação ao momento da intervenção, embora em tese o uso da força deva ser empregado somente como último recurso, devendo a intervenção ocorrer apenas se as medidas diplomáticas e sanções políticas e econômicas não forem suficientes, a Carta das Nações Unidas autoriza em determinados casos extremos que se intervenha

¹¹ John Rawls apud Martin, *Just Wars and Humanitarian Intervention-* Journal of Social Philosophy, v. 36, n. 4, inverno 2005, p. 448, citado por SPIELER, Paula. pág. 70.

¹² Hoffman, *The Politics and Ethics of Humanitarian Intervention (II)*. Survival, v. 37, n. 4, inverno 1995-1996, p.37-38

¹³ Vicent, op. cit. (II), p. 255, citado SPIELER, Paula. pág. 72.

militarmente para proteger os Direitos Humanos ainda que nenhuma outra medida tenha sido tentada antes.

Concluí-se que a conceituação das intervenções humanitárias não é tema pacífico, e que o mais apropriado é que tal análise seja feita caso a caso, atendendo as peculiaridades que cada situação concreta exigir. Os elementos apresentados servem apenas como instrumentos norteadores de tal conceituação, mas não padrões fixos e determinados.

1.3 BREVE HISTÓRICO

O tema da intervenção humanitária encontra sua origem ainda na Idade Medieval no instituto da Paz de Deus, criado e desenvolvido pela Igreja Católica, que inseriu a noção de que havia diferença entre os beligerantes e não beligerantes. Segundo Celso Albuquerque Mello, a Paz de Deus se tornou o embrião do moderno direito humanitário¹⁴.

Posteriormente, em 1864 ocorreu a Primeira Conferência de Genebra, que editou as primeiras normas protetoras de feridos e doentes no campo de batalha. Em 1868 foi firmada a Declaração de São Petersburgo, e em 1899 e 1907 ocorreram as Convenções de Haia. A referida Declaração, bem como as Convenções citadas limitavam os meios de combate e visavam proteger internacionalmente as vítimas. Em 1929 o Estatuto de Prisioneiros de Guerra aumentou ainda mais a proteção e complementou as disposições da Convenção de Genebra. Nesse ponto percebe-se que o tema começa a deixar de ser tratado como apenas “direito da guerra” e passou a haver uma preocupação com as questões especificamente humanitárias envolvidas. Após a Segunda Guerra, foram aprovadas quatro novas Convenções de Genebra e dois protocolos adicionais, aprovados em 1977. Em 1980 ocorreu a Convenção das Nações Unidas sobre Proibições ou Restrições ao Uso de Certas Armas Convencionais¹⁵. Em 1981 veio a resolução 36/136, e no final da década de oitenta foi promulgada a resolução 43/131. Ainda em 1990 a resolução 45/100 complementou as demais, criando o instituto dos corredores de urgência, que visavam facilitar o transporte de ajuda humanitária em caso de desastres naturais. Em 1991 aprimorou-se ainda mais a ação humanitária com a resolução 46/182.

¹⁴ Celso Albuquerque Mello, Curso de direito internacional público, p. 148.

¹⁵ Consultor Jurídico do Comitê Internacional da Cruz Vermelha, CHRITOPHER SWINARSKI. Disponível em: <http://www.egn.mar.mil.br/csup/publicacoes/direito/dir_inter_humanitario.pdf>. Acesso em: 12/11/2010.

Basicamente as codificações elencadas acima são as normas que norteiam o direito internacional humanitário de maneira específica. Vale dizer que se aplicam subsidiariamente outros institutos como outras resoluções da ONU, a Carta das Nações Unidas e a Declaração Universal de Direitos Humanos (DUDH), por exemplo.

É importante ressaltar que a prática fez com que tais intervenções fossem ganhando contornos próprios e alargando-se de acordo com as necessidades encontradas. Inicialmente as normas visavam abordar conflitos internacionais. Depois tais regras tiveram sua aplicação estendida também aos conflitos internos. O mesmo pode se dizer com relação ao conceito de refugiados, que antes abarcava somente aqueles que cruzavam a fronteira, e posteriormente passou a abranger também aqueles que fogem de seu lugar de origem, ainda que não cruzem as fronteiras dos Estados nacionais.

É de fundamental importância destacar o papel de Organizações Não Governamentais (ONG's) na evolução da intervenção humanitária. As citadas Convenções de Genebra são um claro exemplo disso, uma vez que foram inicialmente projetadas pelo Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV), instituição humanitária independente, fundada em Genebra, em 1863, inicialmente com o nome de Comitê Internacional de Ajuda aos Feridos, que tem caráter uninacional e estatuto próprio, voltada ao auxílio em conflitos armados nacionais e internacionais e proteção humanitária daqueles que se veem envolvidos neles. Tal instituição tem como princípios a imparcialidade e neutralidade e possui o chamado direito de iniciativa, que faz com que ela preste seus serviços humanitários em territórios estrangeiros sem ser considerada violadora do princípio da não intervenção. Vale dizer que a Cruz Vermelha merece destaque também por ser a única ONG que possui o status de observadora junto à Assembleia Geral da ONU.

As ONG's não têm personalidade jurídica internacional, mas mesmo assim assumem papel relevante como atores, isso porque são capazes de responder de forma mais rápida às crises, pois tem maior liberdade de ação e possuem centralidade em seu comando. Além disso, são ainda um recurso mais barato do que o recrutamento de soldados internacionais pela ONU. Como se não bastassem todas essas características, as ONG's possuem ainda um papel mais saliente pelo fato de que podem registrar e divulgar na mídia internacional tudo aquilo que vivenciam e presenciam nos campos de batalha. Algumas ONG's, como a Anistia Internacional e a Human Rights Watch, por exemplo, possuem também o papel de assistentes da ONU, podendo obter status consultivo, que lhes permite circular documentos, fazer discursos em reuniões da ONU, fazer reclamações e fornecer dados que serão oficialmente utilizados pelas agências fiscaliza-

doras da Organização. Dessa maneira, através da pressão pública, feita pelos meios mais diversos, e sobretudo pela mídia, tais ONG's podem levar à adoção de medidas que podem determinar uma intervenção humanitária, o rumo que irá tomar, suas consequências e resultados, ou ainda promover o debate genérico e adoção de normas gerais sobre intervenção humanitária. Uma prova prática de tal situação foi a inércia da ONU de 1982 a maio de 1999 no caso das violações sistemáticas a direitos humanos no Timor Leste, e sua incisiva atuação após a influência da mídia, que divulgou maciçamente o que estava se passando naquele território. O chamado “efeito CNN”, destacado por Arcos Ramírez¹⁶, influenciou a maneira como a comunidade internacional respondeu a tal crise humanitária, e isso se deve, entre outras coisas, ao papel das ONG's que ali atuaram. Outra situação em que a presença da mídia, fomentada pela atuação e informações cedidas pelas ONG's, foi capaz de alterar o rumo de uma intervenção humanitária, agindo como fator determinante, foi na caso da Somália, que será visto mais detalhadamente no curso do presente trabalho.

Como se percebe, a intervenção humanitária busca proteger direitos e construir ou proporcionar um ambiente onde tais direitos possam ser exercidos e desfrutados. A dúvida que fica é se realmente uma democracia imposta mediante forças externas, através de uma intervenção humanitária, seria legítima. E isso será abordado e esclarecido mais adiante, ao longo do presente trabalho. Para tanto, faz-se necessário analisar o aparato legal que respalda esse tipo de intervenção.

¹⁶ Ramírez, op. Cit., p 14., citado por SPIELER, Paula. pág. 88.

2. RESPALDO LEGAL DA INTERVENÇÃO HUMANITÁRIA: O DIREITO E AS INTERVENÇÕES HUMANITÁRIAS

2.1 INTERNACIONALIZAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS

Para versar sobre a relação entre o Direito e as intervenções humanitárias é de fundamental importância revisar e compreender o processo de internacionalização dos Direitos Humanos.

Há uma corrente de doutrinadores e estudiosos, os jusnaturalistas, que defendem que os Direitos Humanos são inatos, irresistíveis, naturais. Ou seja, que nascem com o homem e existem independente de serem incorporados em documentos jurídicos. Corrente contrária, os positivistas, por sua vez, defendem que esses direitos só se firmam como tais quando são positivados em normas que os proclamem e ratifiquem.

Independente do conceito que se tenha sobre os citados direitos e da corrente que se opte por adotar, a prática demonstrou que a ausência de regras impostas levou a violações e abusos e que, portanto, havia necessidade de positivação de certas regras, primeiramente no campo interno e depois também no campo externo.

Embora uma série de normas tenham sido positivadas ao longo do tempo, isso não impediu a ocorrência das dramáticas experiências da II Guerra Mundial, onde vários direitos humanos básicos, como a vida, liberdade e dignidade foram sistemática e brutalmente violados. A sociedade internacional passou a ter a noção da necessidade de reconstrução dos direitos humanos, de ressaltar sua importância e efetivar seu cumprimento. Foi preciso estabelecer marcos inderrogáveis de direitos que deveriam ser impostos a todos os Estados.

Segundo Norberto Bobbio, o segundo pós-guerra foi marcado pela universalização e multiplicação dos direitos humanos, na medida em que houve aumento da quantidade de bens merecedores de tutela, foi estendida a titularidade de direitos a sujeitos diversos do homem, e o homem passou a ser visto não mais em sua acepção genérica, mas em razão de suas especificidades, como pelo fato de ser criança, velho, doente, etc.¹⁷.

¹⁷ BOBBIO, Norberto. A era dos direitos, op. Cit., p. 68, citado por JÚNIOR, Alberto do Amaral. O direito de assistência humanitária, pag 109.

Neste contexto é que foi criada a ONU, em 1945, que trazia em seu preâmbulo a consagração de direitos fundamentais do homem, da dignidade do valor do ser humano, da igualdade de direitos entre homens e mulheres. Além disso, vários artigos específicos da Carta da ONU fazem referência expressa aos direitos humanos. Dentre os principais objetivos dessa Organização desde o princípio estiveram a cooperação internacional nas esferas social e econômica, a manutenção da paz e segurança nacionais e a promoção dos direitos humanos e liberdades fundamentais. Vale dizer que a Carta das Nações Unidas não definiu exatamente o que seriam os direitos humanos e as liberdades fundamentais. Foi apenas em 1948, com a proclamação da DUDH, que foram definidos os pontos mais controvertidos. Tal declaração serve de base até hoje no estudo dos Direitos Humanos, aprovada por unanimidade na Assembleia da ONU.

Nesse ponto é válido citar que a DUDH não é um tratado, dotado de força vinculante e normativa, mas mera resolução da Assembleia Geral, o que lhe conferiria apenas caráter recomendatório. Todavia, por ser interpretação autorizada da Carta da ONU, e por sua reiterada aplicação no tempo, adquiriu status de direito costumeiro, exercendo grande influência na elaboração de instrumentos nacionais e internacionais de defesa dos direitos humanos, pois como se sabe, de acordo com o artigo 38 da Corte Internacional de Justiça (CIJ), o costume é fonte de direito.

Solidificando mais ainda o caráter internacional dos direitos humanos foram criados no âmbito da ONU os Pactos Internacionais de Direitos Civis e Políticos e o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.

Seguindo este caminho de preocupação e busca de tutela dos direitos humanos em esfera internacional, vieram outras Convenções tais como a Convenção para a Repressão e Prevenção do Crime de Genocídio (1948), Convenção sobre os Direitos Políticos da Mulher (1952), Convenção Relativa à Luta contra a Discriminação no Campo do Ensino (1960), Convenção Internacional sobre Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (1965), Convenção sobre a Imprescritibilidade dos Crimes de Guerra e Crimes de Lesa-Humanidade (1968), Convenção Internacional sobre a Eliminação e Punição do Crime de Apartheid (1973), Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (1979), Convenção Contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes (1984), Convenção sobre os

Direitos da Criança (1989), dentre outras¹⁸. Além das citadas Convenções, foram firmadas também uma série de Declarações e Convenções de âmbito regional.

Outro passo fundamental ocorreu em 1998 com a criação do Tribunal Penal Internacional (TPI), marcha importante no combate à impunidade das violações de Direitos Humanos. Antes do TPI todos os tribunais internacionais do pós- guerra tinham sido *ad-hoc*. O TPI tem jurisdição para julgar crimes contra a humanidade, de guerra, de agressão e de genocídio. Vale lembrar apenas que por não ter sido ratificado por todos os membros da ONU, sua área de atuação é restringida.

O que se conclui é que os direitos humanos, sobretudo após a II Guerra Mundial, passaram a ser objeto de interesse e tutela internacional, extrapolando a competência dos Estados. Os indivíduos passaram a ser vistos como sujeitos de direitos universais, adquirindo inclusive capacidade processual de pleitear direitos em âmbito internacional.

Embora persista a discussão sobre relativismo ou universalismo dos direitos fundamentais, é consenso que a comunidade internacional não deve medir esforços para proteger os bens mais básicos e caros ao ser humano¹⁹. A ideia é que se construa um ambiente em que todos busquem proteger os cidadãos de maneira geral, independente de sua nacionalidade, para que atrocidades como as cometidas durante a II Grande Guerra jamais voltem a ocorrer, e caso ocorram sejam punidas e cessadas de maneira rápida e efetiva.

Hoje temos um cenário em que já se fala inclusive que compreenderiam os direitos humanos o direito à democracia, informação e comércio eletrônico entre os Estados, além de direitos referentes a questões cibernéticas e de internet²⁰.

De todas as maneiras, o que se percebe é que há um apelo internacional pelo cumprimento e respeito a certos direitos básicos do ser humano em todas as partes do globo, dentro de cada Estado, e que a tutela desses direitos esta sob vigilância internacional, portanto sujeita à atividade coercitiva internacional caso seja descumprida.

2.2 SOBERANIA E PRINCÍPIO DA NÃO INTERVENÇÃO X RESPONSABILIDADE DE PROTEGER

¹⁸ Trindade, Antônio Augusto Cançado. A proteção internacional dos direitos humanos. São Paulo. Sarai-va, 1991. P. 639. Citado por JÚNIOR, Alberto do Amaral. O direito de assistência humanitária, pag 115.

¹⁹ Artigo 5º da Declaração e Programa de Ação de Viena formulada durante a II Conferência de Direitos Humanos de 1993, realizada em Viena.

²⁰ Disponível em: <http://www.vemconcursos.com/opiniao/index.phtml?page_id=1936>. Acesso em: 09/11/2010.

Para entender como funciona e se estrutura a sociedade internacional, e consequentemente compreender a lógica da legitimidade das intervenções humanitárias, é preciso desenvolver o conceito de soberania, que tem como corolário o princípio da não intervenção, e sua flexibilização a partir da noção da responsabilidade de proteger que têm os Estados.

O grande marco que materializou a questão da soberania ocorreu com a celebração da Paz de Westfália, em 1648, que colocou os Estados pactuantes em posição de igualdade jurídica. Consequência direta desta soberania foi o surgimento do princípio da não intervenção, que defende a abstenção dos outros Estados com relação aos assuntos domésticos de uma nação diferente. Segundo tal princípio, a integridade territorial e a inviolabilidade da jurisdição interna de um Estado devem ser respeitadas²¹.

Mais tarde a Carta das Nações Unidas mitigou tais institutos, pois consagrou tanto o princípio da não intervenção e da proibição do uso da força, como estatuiu como um de seus objetivos a proteção dos direitos humanos, e previu para isso exceções à proibição da referida utilização da força.

A soberania passou a ser vista pela sociedade internacional como responsabilidade. Nesse contexto, os indivíduos que se encontrem sobre a jurisdição de um dado Estado não são elementos sujeitos somente à autoridade de seu governo, mas também ao amparo do mesmo. O Estado começou a ser considerado responsável pela vida e segurança de seus súditos, devendo responder interna e externamente caso falhe no cumprimento de tal função.

A ICISS, através do debate travado entre intelectuais, políticos e pessoas de notório saber em assuntos internacionais, definiu a noção que hoje norteia a intervenção humanitária de “responsabilidade de proteger” (*responsability to protect*), que assume que é o Estado o responsável pela população que vive em seu território, ou que ali se encontra, e que não querendo, não sendo capaz, ou sendo ele o próprio violador de direitos fundamentais daqueles pelos quais é responsável, esse encargo é repassado à comunidade internacional, que atua de maneira subsidiária na proteção dos direitos humanos.

A “responsabilidade de proteger” (*responsability to protect*) se subdivide em “responsabilidade de prevenir”(*responsability to prevent*), “responsabilidade de reagir”

²¹ SPIELER, Paula, 2007, p.20, citado na monografia de Leonardo Pontes de Miranda, “A intervenção humanitária sob a perspectiva da responsabilidade de proteger”, pág 12.

(*responsability to react*) e responsabilidade de reconstruir” (*responsability to rebuild*). A primeira é realizada através do fortalecimento das instituições e busca da garantia dos direitos em Estados falidos ou a ponto de falência ou colapso, e ocorre antes de uma efetiva intervenção humanitária. São as chamadas operações de manutenção de paz (*peacekeeping operations*). A “responsabilidade de reagir”, por sua vez, consiste em verdadeira intervenção humanitária, ou seja, na tomada de medidas coercitivas, incluindo inclusive o uso da força, para fazer cessar situações de violações de direitos humanos, quando a mera prevenção não foi suficiente ou nem chegou a ocorrer. Por fim, a “responsabilidade de reconstruir” vem logo após a intervenção humanitária, durante o processo de reconstrução de um Estado, na busca de que outras violações de direitos não voltem a ocorrer. Esse tipo de responsabilidade será tratado de maneira mais detalhada no curso do presente trabalho.

Vale dizer que há autores que reagem ao entendimento de que países estrangeiros teriam legitimidade para exercer pressão diplomática ou intervenções armadas em nome da responsabilidade de proteção que possuem, alegando que tal responsabilidade pode ser exercida através da apresentação de demandas, reclamações ou queixas em tribunais locais, que teriam jurisdição sobre os conflitos. Carlos Calvo é um exemplo dos que defendem tal argumento.

Diante do exposto, analisando modernamente a soberania, percebe-se que ela passa a ser entendida como valor e que é passível de contestação baseada em argumentos relacionados ao amparo dos direitos humanos, proteção do ambiente, ajuda humanitária e até reconstituição da soberania de Estados fracos. Segundo Richard Haass, “em circunstâncias extraordinárias, quando um país chega ao colapso ou está despreparado para a independência formal, a comunidade mundial pode ter de assumir muitas das responsabilidades de um governo soberano”²². Dessa maneira, em casos de guerra civil que levem ao colapso das instituições nacionais, por exemplo, terceiros países podem vir a intervir em nome da comunidade internacional, quando respaldados por ela, em cumprimento de sua responsabilidade de proteger, como ratifica Malcom N. Shaw, em “International Law”, quando diz que “*More recently, there has been extensive consideration of the ‘responsibility to protect’ as a composite concept comprising the responsibili-*

²² Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452003000300003>. Acesso em: 10/11/2010.

*ties to prevent catastrophic situations, to react immediately when they do occur and to rebuild afterwards.*²³”

O que se percebe é que ao longo da história a soberania solidificou os Estados recém formados e seu poder, e foi fortalecida pela proibição de intervenção em assuntos internos por forças externas. Todavia, com a evolução das relações na sociedade internacional, como forma de reação a situações degradantes de violações de direitos humanos encontradas na prática, e a partir da nova concepção de que o indivíduo possui o direito subjetivo à proteção de certos direitos fundamentais, os conceitos de soberania e do princípio da não intervenção foram mitigados, e passou a ser legítima a intervenção, sobretudo por razões humanitárias, quando há negligência na obrigação de proteção.

Além disso, hoje em dia a soberania não importa mais no isolamento de um Estado, mas em sua capacidade de atuar de maneira a se integrar na comunidade internacional, conseguindo cooperação de outros Estados para solucionar problemas comuns.

Assim sendo, para instruir o presente trabalho será considerada a posição daqueles que entendem que a evolução e relativização dos conceitos de soberania e não intervenção propiciaram a criação de um mecanismo legítimo de reação, as intervenções humanitárias. Não se trata da perda propriamente dita da soberania, mas de sua mitigação em casos extremos, dada a relevância global da dignidade da pessoa humana.

Nesse ponto é importante entender como a ONU se posiciona em relação ao instituto da intervenção humanitária, vez que ela foi a grande responsável pelo protagonismo dessa nova noção de “responsabilidade de proteger”. Em 1999 o então Secretário Geral, Kof Annan, solicitou a formulação de um novo consenso sobre respostas a violações maciças de direitos humanos, que resultou na elaboração do conceito supra mencionado em 2001. E foi sua ampla utilização desde 2005 que deu respaldo às citadas intervenções humanitárias.

2.3 A CARTA DA ONU E OS CAPÍTULOS QUE DISCIPLINAM O USO DA FORÇA

O embasamento legal das intervenções humanitárias, de acordo com a análise da Carta da ONU, deve ser feito a partir do estudo dos capítulos 6, 6 e ½ e 7 do referido documento. É conveniente lembrar que a citada Carta, diante do fracasso da Liga das

²³ Malcom N. Shaw, *International Law- Sixth Edition*, (p. 1158)

Nações, que não proibiu a guerra, mas apenas deixou-a condicionada à autorização do Conselho, buscou redefinir a regulação do uso da força. Nesse sentido, em seu Capítulo 1º, que trata dos objetivos e princípios que norteiam a Organização, o artigo 2º, sem seus itens 3 e 4, estabeleceu a busca da solução pacífica de conflitos, bem como a restrição à ameaça ou uso da força.

A utilização da força, embora tenha sido limitada, não foi abolida, sendo permitida nos casos de legítima defesa, prevista no artigo 51 e mediante autorização do CS, conforme disciplina o capítulo VII. O referido artigo 51 diz que *“Nada na presente Carta prejudicará o direito inerente de legítima defesa individual ou coletiva no caso de ocorrer um ataque armado contra um Membro das Nações Unidas, até que o Conselho de Segurança tenha tomado as medidas necessárias para a manutenção da paz e da segurança internacionais. As medidas tomadas pelos Membros no exercício desse direito de legítima defesa serão comunicadas imediatamente ao Conselho e Segurança e não deverão, de modo algum, atingir a autoridade e a responsabilidade que a presente Carta atribui ao Conselho para levar a efeito, em qualquer tempo, a ação que julgar necessária à manutenção ou ao restabelecimento da paz e da segurança internacionais.”*

O capítulo VI da Carta da ONU, que vai dos artigos 33 a 38, trata dos meios de solução pacífica de controvérsias. Enquadrar-se-iam aí as medidas tomadas antes de se proceder a uma intervenção humanitária, quando a tentativa de solucionar o conflito ainda se encontra no plano diplomático. Como se percebe, é um trecho que prima pela não intervenção e respeito à soberania dos Estados e seu direito à autodeterminação na resolução de controvérsias e não pelo uso da força no exercício da responsabilidade subsidiária de proteger. É válido dizer que esse capítulo reflete o contexto geopolítico em que foi elaborada a Carta, momento em que a preocupação maior dos Estados pactuantes relacionava-se a conflitos interestatais e não intraestatais.

Embora teoricamente a solução pacífica seja a mais adequada quando ocorre um problema que afeta a sociedade internacional, muitas vezes a utilização desses meios não é suficiente para conter e solucionar as questões enfrentadas. Após a Guerra Fria, a comunidade internacional se deparou com graves crises humanitárias, sobretudo no interior de alguns Estados, onde a população civil foi brutalmente afetada e teve seus direitos mais básicos violados de forma maciça e sistemática.

Diante do quadro que se apresentou na realidade, e da necessidade de reagir a ele, surgiram as operações de manutenção de paz, que originaram posteriormente as intervenções humanitárias tais como são conhecidas hoje. Como não há na Carta da ONU

uma referência expressa e esse tipo de operações, Dag Hammarkjold²⁴, cunhou a expressão “capítulo VI e ½ da Carta da ONU”, para designar ações que estão de certa maneira a meio caminho entre a solução pacífica de controvérsias (capítulo VI) e o uso da força (capítulo VII). O capítulo VI e ½ é na verdade uma ficção jurídica criada para enquadrar legalmente as operações de manutenção de paz da primeira fase ou tradicionais. Nesse tipo de operação deveria existir um cessar-fogo, o consentimento e cooperação de todas as partes envolvidas no conflito, a pretensão de não ser uma medida coercitiva, o uso de armamentos leves e a imparcialidade da operação²⁵. A força deveria ser utilizada somente como último recurso e para autodefesa.

Dada a complexidade de alguns conflitos que eclodiram, as ações da ONU começaram a necessitar de aumento de seu poder coercitivo para além da autodefesa, pois sem essa força extra não ocorreria efetividade real de tais operações. Exemplos práticos de situações onde a natureza dos conflitos fazia necessário o uso da força são as operações empreendidas na Somália e na Bósnia-Herzegovina. São lugares onde não havia acordo ou cooperação entre as partes beligerantes, e a paz não tinha que ser meramente mantida, mas imposta.

Situações como as elencadas acima passaram a ser entendidas como ameaçadoras da paz e segurança internacionais, na medida em que foi feita uma interpretação ampliada e extensiva do que configuraria essa ameaça. Esses conflitos ameaçavam a eclosão de novas guerras, que poderiam a longo prazo terem repercussão em nível mundial, abalando a paz da sociedade internacional. Além disso, a ordem internacional é permeada também de uma moral, que seria abalada se fosse conivente com certas práticas que violassem valores comuns da comunidade internacional.

Diante disso, as intervenções humanitárias assumiram a denominação e feição que têm na atualidade, de mecanismos legais de manutenção e restauração da paz pela comunidade internacional, e passaram a ser respaldadas pelo capítulo VII da Carta da ONU, permitindo o uso da força para tanto.

O capítulo VII, que vai dos artigos 39 a 51, trata de ações em caso de ameaça à paz, ruptura da paz e atos de agressão. Ele autoriza o uso da força e de demais medidas

²⁴ Michael Barnett, *The United Nations and global security: the norm is mightier than the sword*, p.37, citado por RODRIGUES, Simone Martins. *Segurança Internacional e Direitos Humanos: A prática da intervenção Humanitária no Pós- Guerra Fria*, pág 49.

²⁵ Jarat Chopra, *Introducing peace-maintenance*, p. 3, citado por RODRIGUES, Simone Martins. *Segurança Internacional e Direitos Humanos: A prática da intervenção Humanitária no Pós- Guerra Fria*, pág. 48.

coercitivas mediante a autorização do CS. Cabe ao Conselho fazer recomendações ou adotar medidas que considerar apropriadas e necessárias.

Por ser o órgão capaz de autorizar ou rechaçar uma intervenção humanitária, é mister analisar como funciona essa autorização e a quem será dada permissão para empreendê-la.

2.4 AUTORIZAÇÃO DO CONSELHO DE SEGURANÇA EM CASOS DE INTERVENÇÃO HUMANITÁRIA

É consenso entre os autores que o CS tem autonomia para autorizar uma intervenção humanitária, com base no capítulo VII da Carta da ONU. Esse órgão é reconhecido internacionalmente como capaz de permitir o uso da força em caso de violações de direitos humanos que possam vir a perturbar a paz e segurança internacionais.

Todavia, há autores que sustentam que não só o CS tem autonomia para conceder o aval nesses casos. Alguns, como James Mayall, por exemplo, defendem que a intervenção pode ocorrer legitimamente através de ações unilaterais, que podem ter maior efetividade, devido à celeridade com que podem ser tomadas. Ele ressalta que potências regionais podem equilibrar a situação mais rapidamente devido ao seu conhecimento dos problemas locais. Além disso, conforme salienta o próprio relatório da ICISS, a possibilidade de haver uma intervenção unilateral futuramente acaba pressionando o CS a tomar uma atitude efetiva, para que sua autoridade não seja reduzida²⁶ no caso de uma ação unilateral futura.

Outros autores, como Stanley Hoffmann²⁷, vão além e defendem que quando a ONU se mostrar incapaz na resolução desse tipo de questão, a autorização poderá ser suprida pela de uma organização regional como a Organização dos Estados Americanos (OEA), a União Africana (UA) e a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), por exemplo. Nesse ponto cabe ressaltar que no caso de Kosovo a intervenção foi conduzida pela OTAN.

Uma outra parcela de autores se mostra receosa e contrária à prática da intervenção unilateral, devido ao fato de que pode mascarar a busca pela satisfação de interesses nacionais ou regionais de fundo econômico, político, ideológico, dentre outros, desvir-

²⁶ SPIELER, Paula, pag. 58.

²⁷ Hoffmann, op. Cit.(I), p. 22, citado por SPIELER, Paula. pag. 58.

tuando a intervenção que deveria ter caráter predominantemente humanitário. Robert Johansen é exemplo dos defensores dessa postura²⁸.

Uma alternativa encontrada ainda por aqueles que defendem estar o poder de decidir sobre as intervenções humanitárias nas mãos da ONU, mas não só do CS, vem da resolução 377 (v) da Assembleia Geral, de 1950, que criou o *Uniting for Peace Procedure*. Tal procedimento confere legitimidade à Assembleia Geral para agir quando um ou mais dos membros permanentes do CS tiverem vetado uma intervenção humanitária. Deve se proceder a uma votação na Assembleia, em sessão especial, que se tiver quórum de pelo menos dois terços de seus membros favoráveis à intervenção, pode recomendá-la ao CS. Qualquer dos membros do CS, inclusive os permanentes, ou a maioria dos membros da ONU podem solicitar essa sessão especial. O impasse de tal questão é que, ainda que represente pressão política e moral sobre o CS, as decisões da Assembleia Geral, como já foi dito anteriormente, tem caráter meramente recomendatório e não vinculante. E ainda que haja intenso debate sobre a necessidade de reformulação do CS, por ora não há nenhum indicativo de que o órgão pretenda dispor de seu poder de decisão, ainda que parcialmente.

Para nortear a decisão do CS quanto às intervenções humanitárias alguns autores, como Manuela Aguilar, propõem a criação de um órgão intermediário, financiado pela ONU, independente, multinacional e permanente que auxilie na tomada desse tipo de determinação²⁹. Contudo, é apenas uma proposta, que não tem força aplicativa na prática, pelo menos até os dias de hoje.

Assim sendo, partindo da noção majoritária, de que é o CS o detentor da discricionariedade na tomada de decisão sobre a autorização desse tipo de operação, é relevante listar os requisitos, elencados pelo ICISS e lançados em seu relatório em 14 de setembro de 2000, que devem ser analisados para definir se deve ou não ser aprovada uma intervenção. Vale dizer que tratam-se de critérios orientadores e não vinculantes, mas que são de grande valia dada a complexidade e subjetividade que envolvem decisões por intervenções humanitárias.

O CS deve analisar se há justa causa para que ocorra esse tipo de operação. A justa causa está presente quando há graves violações de direitos humanos, que se desdobra em perda de vidas ou limpeza étnica em grande escala³⁰.

²⁸ Johansen, op. Cit., p, 73, citado SPIELER, Paula. pág. 58.

²⁹ Aguilar, op. cit. p 17-21, citado por SPIELER, Paula. pág. 60.

³⁰ ICISS, 2001, p. 33

O segundo passo que deve seguir o CS é verificar se a intenção motivadora da intervenção é correta, ou seja, se o escopo inicial e primordial, mesmo que não seja o único, da operação é buscar o fim das violações de direitos humanos que deram origem a ela.

Deve também antes de autorizar uma intervenção desse tipo, o CS verificar se todas as alternativas não militares já foram tentadas antes. Dentre elas estão a busca de um cessar-fogo, as operações de manutenção de paz, o envio de observadores internacionais, dentre outros.

Outro exame a ser feito antes da autorização diz respeito aos meios que se pretendem utilizar. Só deve ser autorizada a intervenção se os meios empregados forem proporcionais, isto é, deve-se proibir que ocorra uma intervenção que acabe por majorar a violação de direitos humanos, deve ser usada a mínima força necessária e tudo deve ser muito bem planejado antes que se proceda à ingerência.

Por fim, devem ser analisadas pelo CS as razoáveis chances de sucesso que se podem obter com a operação. Esse critério talvez seja o mais dúbio e complexo e por isso será analisado de forma mais detalhada adiante.

Autorizada a operação militar de intervenção humanitária poderão conduzi-la tanto a ONU, como um Estado, um grupo de Estados ou uma Organização regional, desde que tenham os três últimos tido este poder delegado pela ONU.

2.5 O REQUISITO DA PERSPECTIVA RAZOÁVEL DE SUCESSO DE UMA INTERVENÇÃO HUMANITÁRIA E O CONSELHO DE SEGURANÇA

Como foi visto, o CS tem alguns critérios norteadores quando de sua decisão por uma intervenção humanitária. São requisitos elaborados especificamente para esse tipo de situação pela ICISS, e são genéricos pelo fato de que não se sabe onde, como e em que proporções se darão as violações ensejadoras de uma intervenção com esse perfil.

De acordo com o relatório elaborado pelo ICISS são esses requisitos a verificação da autoridade correta para determinação da medida, a presença da justa causa, a intenção correta, a utilização da força como último recurso, o uso de meios proporcionais e a probabilidade razoável de sucesso da operação.

Aferir se a autoridade que emanou a decisão foi correta é critério objetivo. Partindo-se do princípio de que somente o CS tem autoridade para tanto, basta verificar se foi desse órgão que partiu a decisão.

A verificação da presença de justa causa também se torna objetiva quando se determinam quais são os direitos que se violados ensejam intervenção. Uma vez violados ou ameaçados tais direitos, tal critério restaria cumprido, e com base nele poderia se autorizar a manobra militar.

A análise da intenção correta é mais subjetiva. Mas para ajudar a solucionar tal questão, o ICISS determinou que tal requisito será verificado quando cumpridos três critérios. Se a coalizão que realiza a intervenção for encabeçada por frentes multilaterais, se a operação receber o apoio da população do Estado que sofre a ingerência e se a opinião dos países vizinhos for favorável, pode-se considerar cumprido esse requisito.

O uso da força como último recurso é algo que pode ser conferido objetivamente. Basta analisar se foram tentadas outras medidas coercitivas, mas não violentas, antes.

A utilização de meios proporcionais é verificada antes que se dê a empreitada, objetivamente, comparando os armamentos, soldados e demais recursos que serão usados, assim como o plano tático de operações militares, e a situação do local onde esta ocorrendo o conflito.

O último requisito, que diz respeito às perspectivas razoáveis de sucesso da intervenção humanitária, é o mais complicado e subjetivo deles, e por isso deve ser estudado e analisado de maneira mais minuciosa. Isso porque tal análise pode derivar em uma série de injustiças, que inclusive contribuem para desacreditar o instituto da intervenção humanitária.

A prática demonstra que a política, sobretudo internacional, é guiada de maneira seletiva, e que a postura que os países assumem diante dos diferentes conflitos e problemas que surgem é pautada por fatores de conveniência e oportunidade, de maneira que muitas vezes há grande mobilização de forças e esforços na proteção dos direitos humanos, e outras tantas vezes, os mesmos direitos são violados em outros locais, e tal violação é tratada de maneira passiva e indiferente. As grandes potências, principalmente, exercem seu poder de barganha, tomando decisões muitas vezes baseadas em seus interesses econômicos e políticos e não em fatores morais.

O problema se torna ainda mais latente no caso das intervenções humanitárias, por serem situações emergenciais, que demandam uma ação rápida e enérgica, e que na maioria das vezes são enfrentados por minorias raciais, étnicas e econômicas, que não têm muito a oferecer em troca da ajuda de que necessitam.

Como o órgão autorizado para determinar uma intervenção militar de caráter humanitário é o CS, o poder de veto de seus membros permanentes coloca nas mãos des-

sas nações um grande trunfo, que elas poderão utilizar como bem entenderem, de acordo com seus interesses. Vale lembrar que o poder de veto pode inclusive ser exercido sem nenhuma justificção ou fundamentação. Isso na prática significa que os membros permanentes, assim como as outras grandes potências militares existentes, podem negligenciar sua “responsabilidade de proteger” sem terem qualquer punição por isso. Basta analisar a situação da sociedade de castas que existe na Índia, significativa potência militar, e como são tratados os ‘intocáveis’, para perceber que nenhuma atitude é tomada por motivações que não tem relação nenhuma com a moral. O mesmo pode ser percebido pelo tratamento passivo que foi dado às violações de direitos e torturas realizados pelos norte americanos quando de sua intervenção no Iraque.

Embora haja uma articulação entre direitos humanos e segurança internacional, a realidade ainda permanece de certa maneira mascarada, porque há uma espécie de cumplicidade em relação aos Estados infratores, de tal sorte que mesmo aqueles que poderiam agir, por vezes se sentem paralisados pelo temor de que venham a sofrer acusações de desrespeito aos direitos humanos também³¹.

A questão da análise da probabilidade de sucesso pelo CS antes de autorizar uma operação militar humanitária é ainda mais complexa, pois passa pela verificação das reais chances de sucesso pós intervenção, ou seja, da verificação das chances de se conseguir eliminar realmente as violações que estão ocorrendo e estabelecer um ambiente seguro e estável onde elas não voltem a ocorrer.

Parcela dos autores, como Arcos Ramírez, defendem que não devem ser analisadas as medidas a longo prazo quando da tomada de decisão sobre uma intervenção humanitária. Isso porque, segundo o autor, essa análise poderia desestimular os atores internacionais a agirem e ainda ampliar o conceito de intervenção humanitária, facilitando com que os opositores a esse tipo de medida neguem sua responsabilidade³².

Os estudiosos defensores dessa corrente argumentam que não é moralmente razoável pensar que não se deve agir na busca de proteção dos direitos humanos porque pode haver chance de fracasso. A ação seria pelo menos uma tentativa na busca de solução de uma crise, que ainda que sem sucesso em alguns pontos, seria melhor do que a passividade completa.

³¹ JÚNIOR, Alberto do Amaral. O direito de assistência humanitária, pag 122.

³² Arcos Ramírez, p.36, citado por SPIELER, Paula. págs 75 e 76.

Todavia, embora teoricamente a tentativa de solucionar esse tipo de crise e massacre seja o mais correto e acertado, é preciso que sejam feitos alguns questionamentos.

Primeiro deve se avaliar se a decisão do CS foi motivada por um jogo político de interesses, o que ocorreria caso o cenário mudasse, e houvesse redução no investimento daqueles que em princípio se comprometeram com a missão, e retirada de suas tropas antes de um restabelecimento completo das instituições locais? O caos de um país devastado economicamente por um conflito e que precisa reestruturar-se totalmente, em todos os setores, proporcionaria a efetiva proteção dos direitos humanos? Num contexto assim, de que teriam valido todos os esforço e gastos empreendidos se seu objetivo final não foi alcançado?

Como exemplos que dão suporte à pertinência de tais questionamentos podemos citar o caso da Somália, onde a influência da cobertura da mídia provocou pressão pública e com isso a retirada do efetivo comprometido com a missão no meio do processo de ingerência, além de Ruanda e Libéria, locais que se encontravam tão devastados pela crise que a mera tentativa de apaziguar entre as milícias não representava efetivamente o fim das violações de direitos humanos. Nesses casos a retirada das tropas sem que os resultados propostos pelas intervenções tenham sido atingidos, leva a crer que de nada valeu todo o esforço empregado na missão, ainda que pudessem haver boas intenções quando de sua aprovação. Mais do que isso, seria necessária uma preparação eficaz.

Além disso, cabe perguntar se uma democracia imposta mediante a intervenção de forças externas é realmente legítima. Onde estaria o respeito ao direito de autodeterminação dos povos? A escolha da configuração política do cenário mundial pelos membros permanentes do CS não representa de certa maneira uma perpetuação do poder nas mãos desses membros?

Para responder a tais questões há que se analisar a situação pós-intervenção humanitária.

3 PÓS INTERVENÇÃO HUMANITÁRIA

3.1 A ANÁLISE DA PROBABILIDADE DE SUCESSO PÓS-INTERVENÇÃO HUMANITÁRIA

Como foi visto no capítulo anterior, há quem defenda que, como um requisito para a autorização da operação interventiva, deva ser feita uma análise de como uma possível intervenção humanitária afetaria um país antes de se proceder à operação.

Outros, no entanto, argumentam ser desnecessária tal análise por ser muito imprecisa. Arcos Ramírez, por exemplo, diz que a intervenção humanitária já é, em si, uma ação custosa e controversa e que, portanto, a inclusão de objetivos a longo prazo na agenda estabeleceria expectativas muito altas desde o início, levando ao requerimento de custos humanos e materiais ainda mais altos, o que poderia gerar duas consequências: a desestimulação dos atores a agirem e o aumento da margem de argumento dos opositores para negar sua responsabilidade³³.

Sob esse ponto de vista, a improbabilidade de sucesso serviria de justificativa formal quando não houver, por exemplo, interesse real político ou econômico em atuar.

Comprovar que uma operação tem grandes chances de fracassar, ainda que parcialmente, é especialmente complicado quando se trata de situações que envolvem fatores políticos e históricos. É impossível prever qual será a reação exata antes de empreender uma ingerência desse tipo. Isso porque a presença de observadores e a divulgação das atrocidades por parte destes na mídia internacional, por exemplo, pode se reverter em pressão pública, que por sua vez pode resultar em apoio posterior por parte de Estados e Organizações que em princípio não se comprometeram com a questão. Isso pode ainda fortalecer a coalizão e modificar as expectativas de sucesso.

Outro fato que pode ocorrer é que uma situação de crise interna, que a princípio parecia incontrolável, por força da imediação direta de agentes internacionais, pode acabar resultando em um acordo, vez que as partes podem perceber que com a intervenção, ambas, ou alguma delas, acabou por perder forças.

Enfim, uma série de situações hipotéticas, que só têm chance de concretizarem-se na prática caso uma intervenção seja levada a cabo, podem alterar os fatos previstos e determinar a solução de um conflito.

³³ Arcos Ramírez, *Ibid*, pag 35, citado por SPIELER, Paula. pág 76.

Dessa maneira, é possível se concluir que assim como fatores prováveis, mas incertos, podem determinar uma não intervenção, outros fatores de mesma natureza, poderiam ser considerados para determinar a incidência da operação.

Com base nessas premissas, deixar de agir e permanecer passivo diante de uma série de abusos aos direitos mais básicos, justificando-se através da incerteza de sucesso, seria uma atitude covarde e hipócrita, contrária aos princípios da ordem jurídica que norteia a sociedade internacional, além de injustificável, uma vez que é impossível prever com exatidão de antemão como de fato pode se desenvolver uma questão tão complexa, ignorando que fatores novos podem mudar a previsão que se projetou.

De acordo com os elementos apresentados acima, há também argumentos favoráveis à análise da probabilidade de sucesso antes da concessão de autorização da operação militar humanitária. Alguns autores, baseados nesses argumentos, inclusive estendem o conceito de intervenção humanitária àquele tipo de ingerência capaz de depor o governo do Estado-alvo ou alterar sua estrutura para atingir o propósito da intervenção, como Thomas Gillespie³⁴.

Esses estudiosos entendem que apesar da análise anterior quanto à probabilidade de sucesso poder mascarar fatores novos que poderiam surgir no curso do processo e alterá-lo, e a despeito de tal exigência servir de argumento aos contrários à prática da intervenção humanitária, tal análise deve continuar sendo um requisito, porque a prática demonstrou que nas ocasiões em que não se procedeu dessa maneira, os resultados se mostraram catastróficos e houve perda em grande escala de vidas e investimentos.

A própria trajetória das intervenções humanitárias comprova que tal análise é imprescindível, confirmando a necessidade da análise de tal requisito indicada pela ICISS.

A ONUC (UN Operation in The Congo), operação de manutenção de paz realizada no Congo, de 1960 à 1964, ocasionou o descrédito da ONU, provocou a morte de seu então secretário geral, Dag Hammarskjold, além de deixar um grande déficit orçamentário nos cofres da Organização, o que fez com que a ONU hesitasse em se envolver em conflitos africanos até o fim da Guerra Fria. A situação do Congo não foi controlada e a missão não atingiu seus fins. Na época chegou-se a cogitar que o fracasso deveu-se à ausência de permissão para o uso da força. Porém, mais tarde, o erro se repetiu em outras ingerências realizadas com o amparo do capítulo VII da Carta da ONU. A intervenção da Somália, sua trajetória e a realidade encontrada hoje no país, ratificam tal enten-

³⁴ Thomas Gillespie apud idem. SPIELER, Paula. pág. 74.

dimento sobre a importância dessa análise anterior à ingerência. Nessas situações não foi a autorização para agir e utilizar a força se necessário determinante para a solução dos problemas, e uma verificação anterior da probabilidade de sucesso poderia ter evitado o desastre que se deu.

Mas as controvérsias sobre a situação pós-intervenção não param por aí. Além da análise das probabilidades de sucesso da operação militar de caráter humanitário, há que se refletir sobre a legitimidade de um governo imposto por forças externas.

3.2 LEGITIMIDADE DE GOVERNOS IMPOSTOS POR FORÇAS EXTERNAS X DIREITO DE AUTODETERMINAÇÃO DOS POVOS

Segundo o princípio da autodeterminação dos povos, o Estado deve ser a expressão de uma certa nação, tendo direito ao exercício de um autogoverno, de determinar suas escolhas políticas e eleger o que será legitimado em seu direito interno, sem interferência ou influência de forças externas. Serão essas características que possibilitarão a formação de sua identidade cultural e histórica, e conseqüentemente, da noção de que seus componentes pertencem ao mesmo povo.

Seguindo esse raciocínio, uma comunidade não poderia se libertar por uma força externa, pois se a vontade de libertação estiver faltando, não demorará muito para que o povo seja escravizado novamente³⁵.

Partindo-se de uma análise histórica, percebe-se que a configuração de fronteiras, costumes e até mesmo linguagens é fruto de uma evolução de determinado povo, que através do amadurecimento provocado pelos desafios enfrentados, constrói uma sociedade com características que identificam todos os seus cidadãos. A ingerência externa, que pode acelerar ou modificar tal processo, é capaz de construir fronteiras desenhadas, que são supostamente artificiais e, conseqüentemente, na maioria das vezes frágeis e ilegítimas, por não representarem a verdadeira expressão de vontade de seu povo.

Assim sendo, se por um lado uma intervenção humanitária é capaz de proteger e salvar milhões de vidas, por outro lado, interfere no exercício da capacidade civil dos povos em que intervém, na medida em que obsta uma verdadeira revolução processada mediante a consciência do povo em si.

³⁵ Thomas Weiss, David Forsythe e Roger Coat, *The United Nations and changing world politics*, p 46-47. (Martins Rodrigues, *Segurança Internacional e Direitos Humanos: A prática da intervenção Humanitária no Pós- Guerra Fria*, pág. 48.

Porém, vale ressaltar que na maioria das vezes, as violações de direitos que ensejam uma intervenção ocorrem sobre minorias étnicas, econômicas ou políticas, que não têm sequer o direito de exercer sua diferença, e que não fosse pelo mecanismo da intervenção internacional, seriam brutalmente massacradas. Nesse sentido, a proteção dessas minorias é questão de justiça e exercício do direito de solidariedade e, portanto, dos direitos humanos.

O problema maior ocorre na fase pós-intervenção humanitária. Como foi visto, proteger realmente os direitos humanos e atingir o objetivo de uma operação desse tipo, significa também construir um ambiente em que possam ser exercidos tais direitos depois de cessadas as violências. Como a autorização de uma intervenção militar humanitária advém dos países membros do CS, nações ocidentais, o que se percebe é que após a intervenção, quando se inicia a fase de reconstrução, projeta-se um modelo de governo ocidental nos moldes de uma democracia, na maioria das vezes, para vigorar em tais locais.

Nesse contexto é possível questionar se tal governo supostamente democrático, imposto por forças externas é realmente legítimo. Democracia, a princípio, seria uma forma de governo eleita pela maioria, e que faz valer a vontade dessa pluralidade. Mas se a democracia é imposta por forças externas, a manutenção de tal governo e opressão dos insurgentes contra ele, seria na verdade uma forma de ditadura ocidental, de imposição de valores.

As regras sobre moral variam conforme o contexto cultural em que se inserem. Não há dúvida de que não existe uma moral universal. Assim sendo, conformando-se a esse aspecto, o conceito de direitos humanos universais deve ser relativizado. E uma vez feita essa relativização, as violações de direitos devem ser analisadas caso a caso antes da tomada de decisão acerca de uma intervenção. E uma vez admitida tal operação, na fase final dela, o governo a ser implementado deve ser expressão dos valores daquela sociedade e não a representação do que as grandes potências, sobretudo aquelas detentoras de poder de veto no CS, acreditam ser mais benéfico ou melhor.

Se não for feita uma ponderação entre universalismo e relativismo cultural antes da intervenção, e também após sua realização, no momento de sua concretização, esse tipo de operação militar acaba por perder sua essência e transformar-se em condição de exercício imperialista de manutenção de poder nas mãos de grandes potências, permitindo que elas determinem a configuração que acreditem ser mais adequada ao atendimento de seus interesses ao redor do globo.

Diante do exposto é possível concluir que a análise da perspectiva razoável de sucesso é um requisito necessário e útil, na medida em que pode evitar empreitadas destinadas ao fracasso, e que o programa que se pretende implementar deve conformar-se à realidade que encontrará, e não procurar mudar sua essência, ou correrá um grande risco de não conseguir ser estável.

O caso da Somália nos permite perceber que o problema não está só na busca de uma democracia em si, mas de qualquer forma de governo que não reflita os anseios da população sobre a qual incidirá. A busca não de uma democracia, mas de um Estado laico através de interferências externas, estendeu o conflito e alargou suas proporções. Somado a isso, o fato de que não foi analisada a probabilidade de obter sucesso antes da realização da operação, ou seja, de restabelecer a paz definitiva e estável ao fim da intervenção, contribuiu para a crise que o país enfrenta até os dias de hoje. E por isso tal caso mostra-se relevante e será estudado a seguir.

4. ANÁLISE DO CASO DA SOMÁLIA: UM EXEMPLO PRÁTICO DO TEMA DISCUTIDO

4.1 HISTÓRICO DO PAÍS E DA INTERVENÇÃO



Mapa Político da Somália³⁶

A região da Somália na Antiguidade era habitada por tribos árabes nômades, que viviam principalmente da atividade pecuária, além do comércio com os antigos egípcios, fenícios, micênicos e babilônicos, e posteriormente indo-greco-romanos. Faziam comércio também com países árabes do norte da África, o que estreitou suas relações

³⁶

MAPA POLÍTICO DA SOMÁLIA. Disponível em: http://www.worldmapfinder.com/Map_Detail.php?MAP=22388&FN=somalia-map.jpg&MW=565&MH=706&FS=178&FT=jpg&WO=0&CE=1&CO=185&CI=0&IT=0&LC=9&PG=3&CS=utf-8&FU=http://www.madhibaan.org/images/somalia-map.jpg&SU=http://www.madhibaan.org/faq/somalia-map-2004.htm. Acesso em: 24/11/2010

com esses povos e influenciou a conversão de grande parte dos somalis à religião muçumana.

Embora até meados do século XIX a Somália, que compreendia a região nordeste da África, conhecida como Chifre da África, tenha sido habitada por clãs e subclãs sem governo central e fronteiras bem delineadas, não constituindo propriamente um Estado, vez que os governos de cada tribo eram de certa maneira independentes³⁷, seu povo possuía identidade linguística e cultural, além de um mecanismo próprio de solução de conflitos. Os cidadãos mais velhos e experientes de cada clã possuíam autoridade para negociar e resolver impasses com clãs rivais e existiam regras costumeiras para dirimir problemas. Apesar das animosidades e disputas, era costume, por exemplo, que um clã deveria 100 camelos a outro clã se matasse um de seus cidadãos. Ainda que possa parecer arcaico aos olhos ocidentais, havia um código moral implícito que norteava e promovia o respeito entre os clãs e funcionava para a manutenção da ordem.

Por volta de 1860 a Somália foi colonizada. O norte tornou-se um protetorado da Grã Bretanha e recebeu o nome de Somalilândia. A região costeira foi ocupada pela França, onde hoje se localiza o Djibuti. E as regiões central e sul tornaram-se protetorados italianos.

Para consolidar seu poder na região, as metrópoles europeias utilizaram como estratégia o acirramento das animosidades entre os diferentes clãs. Para isso, instigaram guerras entre os diferentes grupos e forjaram alianças com alguns líderes locais, provocando divisões entre grupos de parentesco³⁸.

Apesar disso, o sentimento nacionalista somali cresceu e acabou desembocando na proclamação de sua independência em 1960, originando a República Unida da Somália. Além dos movimentos independentistas, as duas Grandes Guerras haviam deixado as antigas metrópoles sem condições de manter seu domínio econômico e militar, o que as levou a negociarem a independência de suas antigas colônias. O território que formou o novo Estado da Somália englobava parte da Etiópia, o Djibuti, a Somalilândia britânica, parte da antiga região da Somália e parte do Quênia³⁹.

Por nove anos, entre 1960 e 1969, houve uma tentativa de manter um governo democrático na região, mas as rivalidades instigadas durante a era colonial fizeram com

³⁷ Alexandre dos Santos Silva, dissertação mestrado RI PUC RIO, pág. 31.

³⁸ Simone Martins Rodrigues, *Segurança Internacional e Direitos Humanos: A prática da intervenção Humanitária no Pós- Guerra Fria*, pág. 122.

³⁹ Simone Martins Rodrigues, *Segurança Internacional e Direitos Humanos: A prática da intervenção Humanitária no Pós- Guerra Fria* (pag 123)

que o país se dividisse em cinco regiões e se tornasse muito instável e vulnerável. Tal quadro político resultou num golpe de estado através do qual os militares, sob o comando do general Mohamed Siad Barre tomaram o poder.

No ano seguinte ao golpe, Siad Barre declarou a Somália um Estado socialista e nacionalizou grande parte de sua economia. Alguns anos depois, em 1974, o país passou a fazer parte da Liga Árabe.

O governo Barre começou a sofrer os primeiros problemas por volta de 1974, quando uma longa seca causou um surto de fome no país. Para agravar mais o quadro de inconstância, em 1977 o exército somali iniciou uma guerra contra a vizinha Etiópia pela posse de alguns territórios, da qual saiu derrotada. A rivalidade com a Etiópia na verdade se devia também, e talvez principalmente, ao fato de que dois grupos dissidentes da Somália estavam baseados em território etíope, a Frente de Salvação da Somália (FDSS) e o Movimento Nacional Somali (MNS), também conhecido como Isaaq.

Em 1988 Somália e Etiópia assinam um acordo de paz, comprometendo-se a que nenhum dos dois países serviria de sede para grupos opositores do outro, o que fez com que os cidadãos pertencentes aos grupos somalis dissidentes assumissem a condição de exilados, o que os obrigou a retornar ao seu país de origem, onde foram recebidos de maneira repressiva e violenta. As cidades para onde eles migraram foram alvo de ataques, saques e pilhagens. Tal situação provocou a divisão do exército. O coronel Omar Jess, que havia comandado forças repressoras do norte amotinou-se com centenas de soldados, e suas tropas, junto com os membros do MNS, FDSS e um grupo dissidente do sul, o Movimento Patriótico Somali (MPS), derrotaram o exército de Barre em vários confrontos na fronteira com a Etiópia. Ao mesmo tempo, outros clãs formavam suas próprias facções políticas. E ao final de 1990 os três principais grupos de oposição- MNS, MPS e CSU- resolveram promover a derrubada do presidente.

Vale dizer que não só a crise interna foi responsável pela diminuição do poder de Barre. A localização estratégica da Somália fez com que a região assumisse relevância durante os anos da Guerra Fria. Até 1970 era apoiada e financiada pelos soviéticos. Após o rompimento se aliou até 1989 ao lado oposto, recebendo apoio e subsídios dos EUA⁴⁰. Mais tarde, a ausência de ameaça comunista, somada ao fato de que Siad Barre sempre tinha sido visto com certa desconfiança pelos norte americanos e era foco cons-

⁴⁰ Disponível em: Foreign Relations, <http://en.wikipedia.org/wiki/Siad_Barre>. Acesso em: 09/11/2010.

tante de ataque de ativistas de direitos humanos, fez com que os EUA deixassem de apoiar o ditador, o que o enfraqueceu interna e externamente.

Como foi dito, o exército se dividiu e alguns setores passaram a atuar ofensivamente contra Barre. Em 1991 o general foi derrubado da presidência por um dos principais grupos de oposição, o Congresso Somali Unido (CSU), e fugiu do país.

Após a fuga do general Siad Barre, a Somália enfrentou uma situação de vácuo de poder, que foi preenchido de diferentes maneiras nas distintas regiões do país. Houve divisão interna do CSU, e a capital da Somália, Mogadíscio, também se viu dividida em duas zonas controladas por poderes opostos. A parte norte da capital era controlada por Mahdi e seus aliados e a parte sul por Aidid e aqueles que eram ligados a ele.

Para complicar a situação ainda mais, Mahdi declarou-se presidente da Somália, sem consultar a coalização e seu antigo colaborador, Aidid. Como forma de reação à auto-proclamação de Mahdi, o MNS, que controlava a região noroeste, proclamou unilateralmente a independência da região, criando a Somalilândia.

Não tardou para que Aidid e Mahdi começassem a se enfrentar, gerando uma situação de guerra e caos. Grande parte do país vivia em anarquia, sem polícia, judiciário e governo. Clãs e subclãs se organizaram em milícias que disputavam o controle de áreas mais férteis e ricas em recursos naturais, além de praticarem roubos, pilhagens e outras maneiras de intimidação contra seus opositores e os civis. Aliada a isso, a fome agravava o quadro social que se desenhava. A seca e a prática de queimadas sobre as plantações entre grupos rivais levaram ao colapso na produção de alimentos.

Nesse contexto, as agências de ajuda humanitária que prestavam apoio aos somalis desde antes da derrubada de Barre, se viram sujeitas a um quadro de grande insegurança. Para que a ajuda oferecida por elas pudesse chegar a seu destino, a população civil, era necessário que tais agências contratasse proteção armada das milícias. Ainda que involuntariamente, essa prática incentivava mais a atividade desses grupos, pois o dinheiro que recebiam mantinha sua economia de guerra e era utilizado na compra de novos armamentos⁴¹.

A pressão, sobretudo por parte dessas ONGs que prestavam ajuda humanitária na região, fez com que o CS da ONU aprovasse a Resolução 733, em janeiro de 1992, que determinava o embargo de armas à Somália, a exortação de seus líderes clânicos, bem como um cessar fogo na região. Tudo isso somado à promessa de uma ação mais efetiva

⁴¹ Alexandre dos Santos Silva, dissertação mestrado RI PUC RIO, pág. 49-50.

das Nações Unidas para que se aumentasse a ajuda humanitária na região. A resolução, entre outras coisas, dizia que *“Gravemente alarmado com a rápida deterioração da situação na Somália, com as inúmeras perdas de vidas humanas e os crescentes prejuízos materiais resultantes do conflito no país, consciente das consequências que daí resultam para a paz e a estabilidade da região (...)2. Solicita ao Secretário-Geral que empreenda imediatamente as ações necessárias para aumentar a assistência humanitária das Nações Unidas e das suas agências especializadas às populações afetadas em toda a Somália em colaboração com as outras organizações internacionais humanitárias e que para o efeito nomeie um coordenador para supervisionar a prestação efetiva dessa assistência; Apela fortemente a todas as partes envolvidas no conflito que cessem imediatamente as hostilidades, acordem num cessar-fogo e promovam o processo de reconciliação e de resolução política na Somália; 5. Decide, nos termos do Capítulo VII da Carta das Nações Unidas, que todos os Estados deverão, com o objetivo de restabelecer a paz e a estabilidade na Somália, executar um embargo geral e absoluto a todos os fornecimentos de armas e equipamento militar à Somália até que o Conselho delibere de modo diferente;(...)”*

Em seguida foi firmado um cessar fogo entre Aidid e Mahdi, que durou pouquíssimo tempo, e logo depois, foi aprovada uma nova Resolução que permitiu o envio de uma missão técnica para examinar a possível necessidade de se enviar à Somália uma missão de manutenção de paz (*peacekeeping*), além de desenvolver medidas que garantissem uma melhor e maior distribuição de ajuda humanitária na região.

Após a visita da ONU ao país, na figura do assistente do Secretário Geral, James O. C. Jonah, foi constatada a situação deteriorante que a Somália enfrentava e a gravidade da crise pela qual passava e com base em suas conclusões foi aprovada a Resolução 751, que determinou o envio de uma missão especial da ONU para apoio e ajuda humanitária, a United Nation Operation in Somália (UNOSOM I). Essa missão contava com 500 homens do exército paquistanês, 50 observadores para monitorarem a implementação do acordo, 6 programas da ONU e 30 organizações de apoio para cuidarem da distribuição de ajuda humanitária à população.

A chegada da UNOSOM I provocou consequências não previstas e acirrou as batalhas pelo controle dos portos, aeroportos e rotas de distribuição de ajuda humanitária. Para atravessar tais caminhos e levar a ajuda aonde ela se fazia necessária era preciso pagar pela proteção das milícias, incrementando ainda o poder delas.

Dadas as dificuldades encontradas, a UNOSOM I requereu ao CS autorização para envio de mais homens para protegerem os comboios das Nações Unidas. A requisição foi atendida e foram enviados 3,5 mil homens, dos quais 500 foram cedidos pelo governo paquistanês. Sua atuação ocorria entre as cidades de Mogadíscio, Kismayu (mais ao sul) e Belet Weyn (ao norte da capital).

Apesar do incremento, até setembro de 1992 os dados eram de que 1,5 milhão de somalis continuavam a beira da morte por inanição, 350 mil já haviam morrido de fome, incluindo 75% das crianças de até cinco, o que significava a perda de toda uma geração⁴². Além disso, as lutas faccionárias originaram um fluxo de 700 mil refugiados em direção à Etiópia e ao Quênia⁴³.

A situação real da Somália naquele momento era de guerra civil com graves consequências humanitárias, numa proporção de mortes facilmente qualificável como genocídio. Todavia, a ação implementada pela ONU até aquele momento era quase irrelevante. Foi então que o Secretário Geral da Organização na época, Boutros-Ghali, fez um apelo público por uma atuação mais efetiva. O Secretário acusou o CS de se preocupar mais com a guerra dos homens ricos, referindo-se à Bósnia, evidenciando que a comunidade internacional tinha se mobilizado muito mais rapidamente pelo socorro aos curdos, apesar do quadro somaliano ser até mais grave.

A mídia internacional começou então a explorar as imagens dos somalis famintos, entregues à violência, vivendo em condição de extrema miséria e a opinião pública começou a pressionar as autoridades por uma ação real e eficaz. Foi então que o governo de Bush-pai, logo após sua derrota nas eleições para Bill Clinton, decidiu utilizar os últimos meses de seu mandato para defender uma ação dos EUA na Somália, em dezembro de 1992.

Os EUA solicitaram e o CS aprovou a Resolução 794, estabelecendo a *Unified Task Force* (Unitaf), conhecida como Ação de Restauração da Esperança. A ação teve a colaboração de 19 Estados e chegou a possuir, em 1993, 38.300 soldados, dos quais 24.000 eram norte americanos. Vale dizer que a essa altura, a catástrofe humanitária na

⁴² Pinto (1996), op. Cit. P. 103, citado por Simone Martins Rodrigues, Segurança Internacional e Direitos Humanos: A prática da intervenção Humanitária no Pós- Guerra Fria, pág. 126.

⁴³ Mayall, op. Cit., p. 107, citado na Dissertação de mestrado de Alexandre dos Santos Silva, A intervenção Humanitária em três quase Estados africanos: Somália, Ruanda e Libéria, pág 51.

Somália já era tamanha que cerca de três mil vítimas morriam diariamente no país⁴⁴, apesar da primeira operação enviada pela ONU continuar atuando.

A autorização da Unitaf foi emblemática porque pela primeira vez na história, o CS estabeleceu uma ação humanitária sob os auspícios do Capítulo VII da Carta das Nações Unidas, além de ter sido a primeira operação desse tipo a contar com o apoio unânime dos membros do CS, e também com o apoio da maioria dos países africanos⁴⁵. A aprovação da missão tendo por base o Capítulo VII da Carta significava que o CS estava admitindo pela primeira vez que um conflito interno poderia gerar consequências que prejudicassem a paz e segurança internacionais e que, portanto, seria legítimo o uso da força. Além disso, como foi constatado que no caso em questão não havia governo que pudesse convidar, requerer ou permitir o uso da força, essa medida poderia ser determinada pelo CS.

Mas, apesar do tipo de autorização concedida pelo CS, os EUA enfatizaram desde o princípio que a missão norte-americana na Somália seria limitada e específica. Eles pretendiam apenas criar condições seguras de distribuição de alimentos ao povo faminto e depois repassariam a função de segurança às tropas da ONU. Não haveria esforços no sentido de reconciliar as partes envolvidas no conflito e nem de reconstruir o país.

A Unitaf atuou em pouco menos de dois terços do território da Somália e utilizou como estratégia a promoção de encontros *ad hoc* entre líderes clânicos, promovendo a tentativa de apaziguamento entre eles, apesar das críticas de que isso os conferiria legitimidade como autoridade que até então eles não possuíam.

Paralelamente a isso, a ONU, seguindo os passos dos EUA que estavam trazendo resultados positivos, começou a articular encontros entre os líderes dos principais clãs para tentar chegar a um acordo entre eles. Foram organizadas duas Conferências em Adis Abeba, capital e maior cidade da Etiópia, para se discutir o futuro político da Somália. A sociedade civil somali se sentiu prejudicada e alijada do processo reconciliatório, pois sob seu ponto de vista, para a ONU a reconciliação política do país consistia na tentativa de reconciliação apenas entre os senhores da guerra, vez que a Organização não reconheceu qualquer pretensões da sociedade civil ou deu-lhes possibilidade de serem signatários dos acordos celebrados. A ONG “Africa Watch” inclusive chegou a

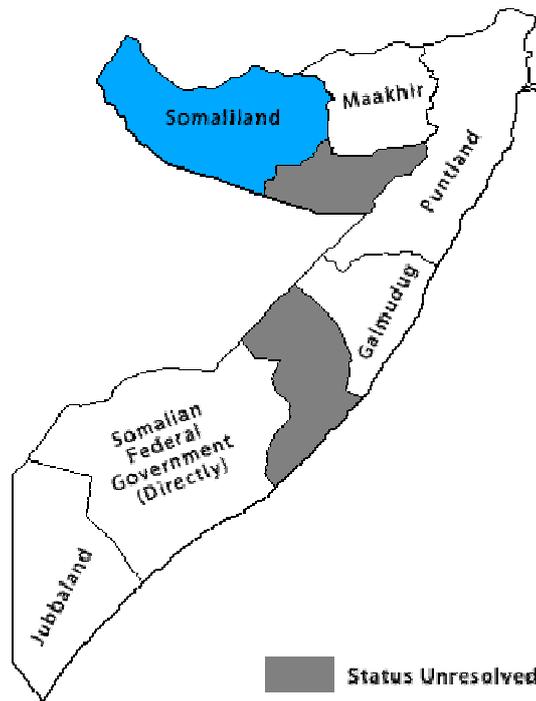
⁴⁴ Durch (1996), op. Cit. P. 318, citado por RODRIGUES, Simone Martins. Segurança Internacional e Direitos Humanos: A prática da intervenção Humanitária no Pós- Guerra Fria, pág. 126

⁴⁵ Lewis e Mayall (1996), op, cit, pág. 111 (Simone Martins Rodrigues, Segurança Internacional e Direitos Humanos: A prática da intervenção Humanitária no Pós- Guerra Fria (pág. 127).

alertar a ONU na época de que o diálogo com os líderes dos assassinos dos somalis poderia prevenir ataques contra as tropas norte americanas, mas que assim estaria sendo conferida uma legitimidade a essas pessoas que elas não mereciam⁴⁶.

Nesse ponto cabe dizer que existia uma maneira de resolução de conflitos utilizada pelas tribos nacionais, a *shir*, e que embora talvez não fosse uma maneira cem por cento eficaz, poderia ter sido considerada, ainda que fosse empregada de maneira mitigada.

Enquanto isso, a região que havia se auto-declarado independente, a Somalilândia, organizou sua própria conferência reconciliatória, nos moldes da *shir*, que reuniu um número muito maior e diversificado de representantes e adotou o procedimento que costumeiramente vigorava antes de intervenções externas. Os líderes mais velhos e experientes de cada grupo eram convidados a representar seu clã e expor suas propostas. Tal mecanismo se mostrou muito mais efetivo, mas ainda assim continuou sendo ignorado pelas potências ocidentais que articulavam a ação da ONU⁴⁷.



Mapa da Somália com destaque para a Somalilândia⁴⁸

⁴⁶ Africa Watches, 'Somalia Beyond the Warlords the Need for a Veredicto n Human Rights Abuses', News from Africa Watch, vol. 5, March 1993, p. 2 (Alexandre dos Santos Silva, dissertação mestrado RI PUC RIO, pag 60.

⁴⁷ Alexandre dos Santos Silva, dissertação mestrado RI PUC RIO, pág. 60

⁴⁸ MAPA SOMALILANDIA, disponível em: <http://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/archive/2/24/20070831184352%21Location_somaliland.png>. Acesso em: 24/11/2010.

A atuação da ONU levou a acordos frágeis, que quase não duraram e que uma vez rompidos geraram reações mais violentas e intensificaram o clima de agressão na região. Tais reações acabaram deteriorando a segurança em território somali, e obrigando a Unitaf a agir de maneira mais ofensiva.

A reação da Unitaf foi percebida como intervenção em assuntos internos, porque se entendeu que alguns clãs saíram prejudicados, pois as regiões onde atuavam os colocaram em confrontos direto com as tropas. Em reação, patrulhas de Aidid atacaram tropas da ONU no Egito, ferindo alguns soldados norte-americanos e nigerianos.

A realidade era que a UNOSOM I possuía uma estratégia diplomática bem definida, mas não possuía força física e militar para implementá-la, enquanto que a Unitaf detinha todos os recursos, mas insistia em manter uma atuação apolítica, de mera distribuição de ajuda. Vale dizer que ambas eram missões da ONU, mas que a Unitaf possuía comando militar e operacional norte americano. Assim, os conflitos se intensificavam tornando a crise ainda mais aguda.

Diante disso, em março de 1993 foi aprovada pelo CS a resolução 814 que formalizou a criação da *United Nations Operation in Somália II* (UNOSOM II), que substituiria a UNOSOM I e posteriormente também a Unitaf, assumindo a coordenação da situação somali e das operações do país, sobre o comando da ONU.

A UNOSOM II visava o desenvolvimento seguro da Somália. Previa ações de desarmamento, criação de uma força policial, implementação da reabilitação nacional, estabelecimento das instituições pátrias e distribuição da ajuda humanitária necessária.

Para realizar seus objetivos, a UNOSOM II agiu de maneira apressada e desconsiderou as peculiaridades culturais locais⁴⁹. Promoveu uma atuação pautada nos parâmetros ocidentais de resolução de conflitos e buscou com base neles formar o quadro de futuros representantes. Assim, passou a considerar inclusive sugestões dadas pelos próprios líderes milicianos para composição do governo⁵⁰.

Diante dessa atuação, Aidid passou a rejeitar qualquer ação que visasse à implementação e reconhecimento dos programas transitórios estruturados pela ONU e algu-

⁴⁹ Alexandre dos Santos Silva, dissertação de mestrado RI PUC RIO, pág. 64.

⁵⁰ Richburg, Keith B. "Somalia's First Step". In. "The Washington Post, September 25, 1993 p. A1. (Alexandre dos Santos Silva, dissertação mestrado RI PUC RIO, pag 64)

mas outras milícias locais passaram a dar sinais de que se utilizariam das armas para conseguir a representação que almejavam num possível governo futuro.

A situação passou a se complicar ainda mais, os acordos foram perdendo forças e líderes faccionários passaram a agir unilateralmente para aumentar seus poderes.

Em junho de 1993, um grupo armado de somalis preparou uma emboscada em que foram mortos 20 soldados da ONU. Numa resposta impulsiva e precipitada, o Representante Especial da ONU na Somália, Admiral Howe, que era norte americano, ofereceu uma recompensa de 20 mil dólares pela captura de Aidid. Tal atitude chocou tanto os comandantes norte-americanos, quanto a ONU.

Daí por diante a UNOSOM II e a Unitaf se transformaram em campanhas pela captura de Aidid, sem estrutura política ou limitação do uso da força, desconectando-se de qualquer estratégia de reconciliação política e reconstrução do país.

O uso do aparato internacional na tentativa de prisão de Aidid fez com que ele se transformasse em herói nacional e símbolo da luta contra forças imperialistas e com isso várias milícias somalis passaram a apoiá-lo.

Em outubro de 1993, Aidid e seus aliados armaram uma nova emboscada, no hotel Olympic, onde forjaram uma reunião de tenentes de seu alto comando. Forças dos EUA e da ONU foram atraídas até o local e ali confrontadas. O saldo do conflito foi de 18 mortos e 54 feridos do lado da ONU e 312 mortos e 814 feridos entre os rebeldes e civis. Além disso, um piloto de helicóptero norte-americano foi capturado e mantido refém pelas milícias somalis⁵¹.

Nesse momento as televisões norte-americanas deixaram de mostrar as imagens de crianças famintas para mostrar pistoleiros somalis, corpos de soldados sendo arrastados pelas ruas de Mogadíscio e do piloto, coberto de sangue, sendo mantido refém. A cobertura superficial e de certa maneira irresponsável, levou à pressão pública imediata pela retirada das tropas norte-americanas.

Assim, em outubro de 1993, Bill Clinton anunciou a retirada de suas tropas da Somália até 1994. Em seguida, Bélgica, França e Itália fizeram o mesmo.

Livres das rédeas internacionais, Aidid e Mahdi seguiram para um confronto inevitável.

⁵¹ Atkinson, Rick. "the Raid That Went Wrong: how an elite U.S. Force failed in Somalia. In: Washington Post, January 30, 1994.P.al. and_____. "Night of a Thousand Casualties: baule triggered U.S. decision to Withdraw from Somalia. In. Washington Post, January 31, 1994, P. Al., citado na Dissertação de mestrado de Alexandre dos Santos Silva, A intervenção Humanitária em três quase Estados africanos: Somália, Ruanda e Libéria, pág 66.

Foi realizada uma nova Conferência em Adis Abeba, talvez um último esforço, mas seu resultado foi fracassado.

No início de 1994 foram retirados todos os soldados dos EUA das terras somalis. E meses depois, parcela do efetivo da UNOSOM II foi também retirada. No início de 1995 o restante das tropas da ONU foi retirada e a missão foi encerrada definitivamente, sem sucesso.

Após a retirada das tropas da ONU, o país seguiu em guerra civil, permeado pelas brigas de poder entre milícias locais, num conflito talvez mais acirrado do que antes da intervenção. Não foi formado e implementado nenhum governo estável local, e a população continuou sofrendo com a opressão e miséria.

Em 1998, a região da Puntilândia, no nordeste da Somália, declarou sua independência.

Em 2000 os líderes clânicos mais velhos e experientes, junto com alguns dos chefes das facções que brigavam pelo poder se reuniram em Djibuti e elegeram Salat Hassan presidente interino da Somália, formando o primeiro governo oficial desde 1991.

Mas no ano seguinte, em 2001 alguns líderes clânicos opositores, apoiados pela Etiópia, anunciaram a intenção de formar um outro governo interino na região. Iniciaram-se uma série de combates entre as forças do governo transitório e milícias clânicas lideradas pelo filho de Aidid, que havia falecido em 1996, Hussein Aidid.

Também em 2001 um referendo decidiu com esmagadora maioria de votos pela manutenção da independência da Somalilândia. No final de 2001 o CS recomendou novos esforços no auxílio do processo de paz somali, vez que diante dos ataques o governo transitório perdeu sua estabilidade.

Em 2002, líderes clânicos do sudoeste declararam independência unilateral de seis distritos da região, formando o Governo Regional Sudoeste.

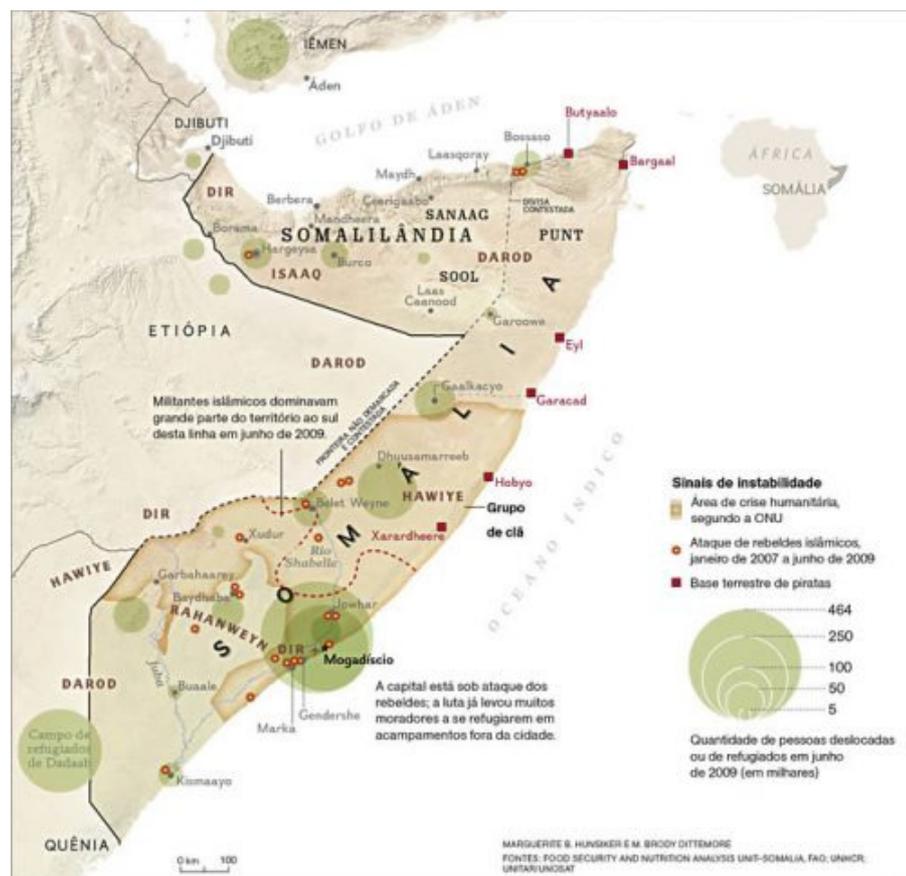
Depois de um período de relativa estabilidade, a guerra civil somaliana se intensificou em 2006, quando a Etiópia se envolveu com o Governo Transacional Federal (GTF) combatendo contra as milícias formadas pela União dos Tribunais Islâmicos (UTD).

Diante da crise, mais uma operação de *peacekeeping* foi implementada, dessa vez sob os cuidados da Autoridade Intergovernamental em Desenvolvimento (INGASOM), para proteger e treinar futuras missões para reestruturar o território e tentar acabar de vez com a guerra civil.

Em 2007 essa iniciativa foi substituída pela AMISON, primeira missão de *peace-keeping* regional promovida pela União Africana, com o objetivo de prover estrutura para o governo transitório, implementar um plano de segurança nacional, bem como criar um ambiente seguro para a entrega de recursos para ajuda humanitária. Os manifestantes da UTI consideraram os agentes da missão como inimigos e começaram a proferir ataques sobre as bases estabelecidas por ela e mais uma reunião para reconciliação entre as partes foi bombardeada por uma série de ataques de morteiros.

Com intervenção da ONU, outra rodada de negociações foi feita entre o GTF e uma facção predominante em 2008 (Aliança para Re-Libertação da Somália, ARS) para a tentativa de um novo cessar-fogo, sem nenhum resultado.

Com mais um encerramento das operações propostas – o fim da AMISON em fevereiro de 2009, as mortes tem sido cada vez mais aleatórias, ameaçam a todos, independente se são envolvidos ou não com os clãs combatentes, como, por exemplo, a mídia internacional e organizações de ajuda humanitária autônomas.



Mapa dos movimentos de instabilidade na Somália por região⁵².

⁵² MAPA MOVIMENTOS DE INSTABILIDADE NA SOMÁLIA POR REGIÃO. Disponível em: <<http://viajeaquibril.com.br/national-geographic/interatividades/mapas/2009/mapa-somalia.jpg>>. Acesso em: 24/11/2010.

Ainda hoje o país sofre com a guerra civil e a instabilidade, além de enfrentar graves problemas como a fome e situação de indulgência da maioria de sua população. Somado a isso, a Somália enfrenta atualmente novos problemas, oriundos da inconstância e ausência de governo, bem como da miséria que o afeta, como o surgimento e desenvolvimento da atividade ilegal de pirataria e o recrutamento de crianças para comporem as milícias locais como soldados.

O país ainda conta com ajuda externa de agências internacionais e da própria ONU, que distribuem comida, medicamentos e outros elementos de subsistência à população civil afetada. Todavia, embora grande parcela das doações nem sequer chegue a seu destino, as missões não tem autonomia para utilizar-se da força. Não são mais intervenções humanitárias, com respaldo do CS e programa de reconstrução, mas apenas atividades de caridade e apoio a um país que ainda enfrenta uma das piores crises humanitárias do mundo.

Em resumo, a intervenção humanitária empreendida na Somália gastou milhares de dólares e vidas, mas não mudou a situação de crise do país, demonstrando que muitos fatores devem ser avaliados com cuidado antes que se opere uma ingerência desse tipo.

4.2 A ANÁLISE DO REQUISITO DA PROBABILIDADE DE SUCESSO E A SITUAÇÃO PÓS INTERVENÇÃO HUMANITÁRIA NA SOMÁLIA

Quando o CS da ONU decidiu pela primeira vez pela intervenção humanitária na Somália usou a justificativa formal de que iria autorizar tal missão tendo por base o Capítulo VII da Carta da Organização, permitindo, portanto, o uso da força e demais meios coercitivos necessários, pois a situação representava ameaça à paz e segurança internacionais. Foi argumentado que a grande quantidade de refugiados que migravam para os países vizinhos poderia desestabilizar a região. Todavia, tais países vizinhos, em nome de quem supostamente seria realizada a ingerência, jamais fizeram de fato qualquer reclamação ou acusação de desestabilização política ou social dentro de suas fronteiras⁵³. Além disso, a própria leitura dos documentos e resoluções mostra que a justificativa foi utilizada porque não havia outra base legal em que se apoiar, mas que a causa real da

⁵³ SILVA, Alexandre dos Santos. Dissertação de mestrado RI PUC RIO, pág. 123.

intervenção estava relacionada a questões humanitárias, devido às recorrentes violações de direitos humanos que estavam ocorrendo no território.

Na verdade, a ONU agiu sob pressão, depois que começaram a ser veiculadas na mídia internacional imagens da catástrofe humanitária que sofria o país. Mas a demora em se posicionar, até que a situação atingisse um nível degradante e chamasse a atenção dos meios de comunicação em todo o mundo, fez com que o quadro se agravasse de tal maneira que a intervenção, para ser eficaz, necessitasse de maior planejamento e estruturação não só antes e durante a empreitada, mas também depois.

Porém, visando dar uma resposta rápida, que satisfizesse a opinião pública e acalmasse os ânimos com relação à questão, a ONU agiu de maneira imprudente, subestimando a proporção do conflito e desconsiderando a realidade da Somália naquele momento.

Foi planejada uma ação que reabrisse e desse segurança às rotas de fornecimento de ajuda humanitária, além de desarmar as facções rivais. Contudo, a grande quantidade de grupos beligerantes e a resistência destes aos capacetes azuis da ONU⁵⁴, fizeram com que as tropas das Nações Unidas e os rebeldes entrassem em confronto direto. A falta de preparação e planejamento para esse tipo de reação permitiu que integrantes da Unitaf e das duas UNOSOM's fossem pegos em emboscadas e com isso perdessem batalhas, vidas, dinheiro e autoridade perante as forças locais.

Além disso, a ausência de um plano de restauração e reconstrução das instituições estatais que considerasse as peculiaridades e particularidades da cultura somali, fez com que a tentativa de constituição de um governo não obtivesse sucesso. A ONU queria implementar uma democracia nos moldes ocidentais e acreditou que apaziguar os senhores da guerra, chefes das facções rebeldes, seria a medida necessária para isso. Todavia, a legitimação de tais líderes e atribuição de status de representantes políticos a eles provocou revolta na população. Primeiro porque tal medida conferiu autoridade maior às milícias armadas, como se aquele fosse o caminho legítimo e correto para conseguir o poder. E também porque tal processo deixou a maior parte da população alheia ao tipo de governo que se pretendia instaurar em seu país.

Vale dizer que os senhores da guerra tinham pretensões meramente imediatistas, visando resguardar seus privilégios, mas não possuíam propostas de restauração e re-

⁵⁴ Capacetes azuis foi como ficaram conhecidos os soldados da ONU. O capacete azul era um símbolo da organização e todos os seus soldados utilizavam.

construção do país, embora isso também não tenha sido levado em consideração pela ONU.

As alianças firmadas através dos acordos da ONU não possuíam consistência, uma vez que não foram fruto de um trabalho de planejamento com base na situação e necessidades reais do país.

Para piorar, a ONU também desconsiderou totalmente a maneira de resolução de conflitos que já possuíam os somalis, a *shir*, e que foi implementada com sucesso na Somalilândia, acreditando que somente poderia ser positiva uma solução que atendessem aos moldes e parâmetros ocidentais. Vale ressaltar que a Somalilândia nunca foi reconhecida internacionalmente como autônoma, mas representou uma experiência de êxito mantendo sua autonomia de fato e de governo na prática⁵⁵.

O resultado dessa falta de preparação e estruturação foi que restou evidente a falta de habilidade para se lidar com os líderes clânicos e a situação conflitante da Somália, o que levou à retirada de apoio dos EUA e posteriormente de outros países europeus, enfraquecendo e levando ao encerramento da missão de intervenção humanitária iniciada em 1992.

A ONU retirou-se do território somali sem ter controlado e assegurado as rotas de entrega de ajuda humanitária, sem ter desarmado e pacificado as facções rivais, sem ter colocado fim à guerra civil e instituído um novo governo capaz de manter a paz e estabilidade e sem ter erradicado a fome, miséria e opressão da população civil.

O saldo final foi de perda de bilhões de dólares, milhares de vidas e acirramento das animosidades locais.

Ao se proceder à análise da intervenção humanitária na Somália o presente trabalho conclui que, em termos gerais, a missão fracassou totalmente. Todavia, acredita que se tivesse sido analisada a probabilidade de sucesso de tal operação, o resultado provavelmente seria diferente. Se tivesse sido feito, antes da intervenção, um estudo minucioso sobre a situação real do conflito somaliano, e com base nisso tivesse sido realizado um planejamento, a ação teria grandes chances de ter tomado outro rumo. A tentativa de reconstrução estatal teria levado em conta as particularidades locais e um governo poderia ter sido implementado com sucesso, resolvendo ou amenizando a situação de caos do país. E ainda que diante de tal estudo se chegasse à conclusão de que, dadas as dificuldades, a intervenção não teria chances de obter sucesso e não se procedesse à inge-

⁵⁵ SILVA, Alexandre dos Santos. Dissertação de mestrado RI PUC RIO, pág. 125.

rência, os resultados finais seriam menos prejudiciais, pois teriam sido economizados milhões de dólares, que poderiam ter sido investidos em outros setores ou regiões do globo também carentes e necessitados, e sobretudo, milhares de vidas tanto dos soldados ocidentais, como dos rebeldes e principalmente da população civil somali.

O caso em tela demonstra que embora seja um requisito complexo, de difícil mensuração e que pode levar a situações de suposta negligência diante de violações de direitos humanos, a análise da probabilidade de sucesso de uma intervenção deve ser feita pelo CS antes que se opere uma missão desse tipo, pois pode ser fator condicionante de sua efetividade.

5. CONCLUSÃO

A história da humanidade demonstrou que muitas vezes a disputa pelo poder pode gerar violações graves e maciças de direitos humanos, provocando verdadeiras catástrofes sociais. Como resposta a esse tipo de infração, a comunidade internacional passou a desenvolver mecanismos de atuação para proteger seus bens jurídicos mais caros, a vida, a liberdade e a dignidade.

Sobretudo após as barbáries cometidas durante a Segunda Grande Guerra houve um aumento significativo na preocupação em se respeitar um padrão mínimo de direitos, vez que foi possível mensurar com fatos reais o que ocorre quando tais normas básicas são infringidas. Passou a haver certo consenso geral de que o ser humano jamais deveria ser subjugado e submetido a certas atrocidades, independente da justificativa que se desse para tanto.

O instrumento encontrado pela comunidade internacional para reagir em tais situações de abuso foi a prática de intervenções humanitárias.

Embora esse tipo de ingerência tenha sido praticado em várias situações e países, ainda hoje existem dúvidas e controvérsias sobre seu conceito, utilidade e até mesmo legalidade.

O presente trabalho objetivou esclarecer o que seria tal instituto, qual sua utilidade e em que parâmetros se baseia ou deveria se basear.

A importância de reviver o debate sobre o tema na atualidade esta ligada ao fato de que a maior e mais importante organização internacional existente, responsável por conceder respaldo para que se proceda a esse tipo de ingerência, ainda se encontra estruturada de maneira que reflete o contexto de 1945, data de sua criação, o que faz com que a realização de operações que deveriam ter caráter humanitário, muitas vezes sejam norteadas por fatores imperialistas, econômicos, estratégicos e não de acordo com os princípios morais que norteiam a ordem jurídica, como deveriam ser.

Há que se atentar para a necessidade de reformulação do CS da ONU para que se aumentem a representatividade e transparência de suas decisões, principalmente quando a deliberação envolver a questão da proteção aos direitos humanos.

Existe uma série de alternativas apresentadas para tal reformulação. Um aumento no número de membros permanentes com poder de veto para integrarem o CS, incluindo nessas cadeiras representantes de países em desenvolvimento, ou a proibição do uso do poder de veto quando tratar-se de intervenções de caráter humanitário, são exemplos.

A verdade é que até o presente momento nada de concreto foi feito no sentido de democratizar mais o poder dentro da ONU, o que acaba por enfraquecer e desacreditar a Organização, gerando polêmica e desconfiança contra muitas de suas decisões.

Mas enquanto essas mudanças não se materializam, a solução para que o mecanismo da intervenção humanitária continue sendo efetivo e legítimo é oferecer tratamento a esse tipo de questão de acordo com as determinações da ICISS sobre o assunto, analisando o cumprimento dos requisitos estabelecidos pela Comissão.

Embora, dada sua complexidade e indeterminação exata, o requisito da apreciação da probabilidade de sucesso de uma intervenção humanitária antes de intentá-la seja pouco trabalhado e estudado, é mister salientar sua importância e valor.

Com a configuração atual da ONU e de seu CS, é a análise desse requisito que será capaz de determinar se há violação de direitos básicos e de que maneira tais infrações podem ser solucionadas de fato, representando a saída para que as decisões do CS não sejam orientadas puramente pela conveniência de seus membros permanentes. Isso porque tal análise levará em consideração os relativismos culturais existentes ao redor do globo, qual o contexto que levou às violações dos direitos que se deseja proteger, qual o tipo de governo que seria realmente capaz de estabilizar uma região, quem deve participar numa reformulação estrutural de um Estado e como tal processo deve ser desenvolvido. Dessa maneira, ao invés de se partir para uma ingerência sem planejamento de reconstrução para um Estado falido, que tenha fracassado em sua responsabilidade de proteger seus indivíduos, possibilitando uma empreitada de acordo com os interesses das potências que estiverem no controle da operação, a reformulação se dará de acordo com as peculiaridades e necessidades que cada conflito e país exigir. Afinal, diante da análise feita ao longo do presente trabalho, acredita-se que o respeito à cultura, história e tradição de um povo em crise é as únicas maneiras capazes de formar governos legítimos e estabelecer verdadeiramente a paz.

Nesse contexto destacar a empreitada realizada na Somália é relevante porque a operação foi um marco na utilização de meios coercitivos pela sociedade internacional em nome da proteção de direitos humanos, mas ainda assim fracassou em seus objetivos, justamente porque não houve preocupação das potências ocidentais em considerar as características particulares do país onde interveio. A ausência da análise preliminar da probabilidade de sucesso pós-intervenção levou à desconsideração do modelo de resolução de conflito que existia no país, e que foi o único que se mostrou efetivo no apaziguamento na região, no caso da Somalilândia, resultando na decadência da emprei-

tada. As consequências, que se fazem sentir até hoje pela situação de miséria e caos em que a Somália ainda se encontra, poderiam ter sido evitadas se o requisito analisado no presente trabalho tivesse sido considerado. Mas, apesar de sua importância, tal quesito continua sendo abordado de maneira subsidiária e relegado ao segundo plano pela maioria dos autores que tratam do tema das intervenções humanitárias.

Talvez num primeiro momento tratar do tema das intervenções humanitária possa parecer algo defasado, mas basta observar atentamente para ver que as ações dos EUA em Guantánamo, as penas brutais e machistas referendadas contra mulheres como Saki-neh no Irã, os números alarmantes referentes ao tráfico e prostituição de mulheres e crianças em Cuba, a jurisdição de proteção trabalhista na China, o tratamento dado recentemente pelo governo francês aos imigrantes, a prática da excisão feminina em alguns países africanos, dentre muitos outros, para perceber que o assunto continua tão atual quanto polêmico, e que não procurar estudá-lo, discuti-lo e principalmente preencher suas lacunas é uma maneira negligente e hipócrita de lidar com tal questão. Talvez seja conveniente apenas criticar tais violações e a inação daqueles que detém o poder diante delas, mas vale lembrar que ao não repensar o tema e suas possíveis soluções, indiretamente estamos pactuando com a situação.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. JÚNIOR, Alberto do Amaral. O Direito de Assistência Humanitária. Renovar, 2003.
2. SILVA, Alexandre dos Santos. Tese de dissertação de mestrado em Relações Internacionais pela PUC-Rio, “A intervenção humanitária em três quase- Estados africanos: Somália, Ruanda e Libéria.”, 2003.
3. RODRIGUES, Simone Martins. Segurança Internacional e Direitos Humanos: A prática da Intervenção Humanitária no pós-Guerra Fria, renovar, 2000.
4. OLIVEIRA, Henrique Altemani de, e LESSA, Antônio Carlos. Relações Internacionais do Brasil, temas e agendas. Ed. Saraiva, vol.2.
5. SPIELER, Paula Bartolini. Dissertação de mestrado em Relações Internacionais pela PUC-Rio, “A indeterminação do conceito de Intervenção Humanitária: Reflexo no caso do Timor Leste”, 2007.
6. Carta da ONU. Disponível em: <<http://www.unric.org/pt/informacao-sobre-a-onu/12?start=7>>. Acesso em: 17/11/2010.
7. A história da Somália. Disponível em: <<http://pt.wikipedia.org/wiki/Som%C3%A1lia>>. Acesso em: 16/11/2010.
8. PIOVESAN, Flávia. Direitos Humanos e o Direitos Constitucional Internacional, 7 ed, Ed Saraiva, 2006.
9. VENTURINI, Gustavo (org.) Direitos Humanos, percepções da opinião pública, análises de pesquisa nacional, 1 ed, 2010.
10. MIRANDA, Leonardo Pontes. Tese de monografia em Direito pela UFJF, “A intervenção Humanitária sob a perspectiva da ‘responsabilidade de proteger’”, 2009.
11. CASTRO, Marina Scotelaro de. A instabilidade na Somália e a ineficácia das intervenções humanitárias. 2010. Disponível em: <http://www.pucminas.br/imagedb/conjuntura/CNO_ARQ_NOTIC20100607095731.pdf>. Acesso em: 24/11/2010.
12. SCOTELARO, Marina. A instabilidade na República da Somália. 2009. Disponível em: <<http://africaua.wordpress.com/tag/somalia/>>. Acesso em: 24/11/2010.