

# ATIVIDADES HUMANITÁRIAS DAS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS: ALGUNS CASOS DE ATUAÇÃO DA ONU

## HUMANITARIAN ACTIVITIES OF INTERNATIONAL ORGANIZATIONS: SOME CASES INVOLVING THE UN

---

**José Cretella Neto**

Doutor e Livre-Docente em Direito Internacional pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo-USP. Professor nos Cursos de Pós-graduação *Stricto Sensu* em Direito Internacional e Relações Internacionais da *Universidad Autónoma de Asunción* – UAA. Professor Convidado do COGEAE – Coordenadoria Geral de Especialização, Aperfeiçoamento e Extensão, da PUC-SP. Professor Convidado da ESA – Escola Superior de Advocacia (OAB-SP). Professor Convidado da EPD – Escola Paulista de Direito. Membro da Comissão de Direito Internacional da OAB-SP. Advogado empresarial em São Paulo. *E-mail*: jcretellaneto@terra.com.br.

### **Resumo**

No presente artigo, conceituamos intervenção humanitária e examinamos o importante papel da Organização das Nações Unidas, das organizações do sistema da ONU, de seus órgãos e agências especializados, de outras organizações internacionais e de Organizações Não Governamentais – ONGs nessa atividade. Fica evidente que a intervenção humanitária ocorre nas mais diversas situações, em tempo de guerra e de paz, isoladamente ou em conjunto com outras operações, como as de manutenção da paz, por exemplo. Indicamos, ainda, os fundamentos jurídicos que servem como marco normativo, bem como os princípios que norteiam a atuação da ONU e das demais entidades. Finalmente, citamos alguns casos nos quais as organizações tiveram atuação relevante para conseguir melhorar a situação das vítimas.

**Palavras-chave:** Organizações Internacionais. Organização das Nações Unidas – ONGs. Intervenção Humanitária. Operações de Manutenção da Paz.

### **Abstract**

The present article includes a definition of humanitarian intervention and discusses the important role of the UN, the organizations of the UN-system, the specialized organs and agencies, other international organizations as well as Non-Governmental Organizations – NGOs regarding this activity. It becomes evident that humanitarian

---

intervention may take place in a variety of situations, both in wartime and in peacetime, isolatedly or jointly with other operations, such as peace-keeping. The legal foundations of this activity as well as the principles followed by the UN are also indicated. Some cases in which the organization was instrumental in accomplishing the task of improving the situation of the victims are mentioned.

**Keywords:** International Organizations. United Nations Organization – NGOs. Humanitarian Intervention. Peace-keeping Operations.

**Sumário:** 1. Intervenção Humanitária – Conceito e Considerações Iniciais. 2. A Importância das Organizações Internacionais na Ajuda Humanitária e o Fundamento Jurídico de sua Atuação. 3. A Organização das Nações Unidas e a Ajuda Humanitária. Conclusões. Referências.

## 1 INTERVENÇÃO HUMANITÁRIA – CONCEITO E CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Por *intervenção humanitária* entenderemos o emprego de recursos humanos e materiais, com uso ou não da força, para evitar ou abreviar a duração dos efeitos ou restringir a amplitude de catástrofes, provocadas por atos humanos ou por fenômenos naturais.

No período entre as duas guerras mundiais, a ação humanitária surge como um empreendimento de elevados custos, multifacetado, implicando no envolvimento crescente de entidades e de pessoas, o que exigiu a adoção de novos métodos de coordenação.

É frequente que a intervenção humanitária tenha lugar simultaneamente à de uma operação de paz, pois as populações existentes em locais de conflitos necessitam de diversos tipos de assistência, enquanto se lida com as forças políticas por meio dos mecanismos “onusianos”.

As formas de intervenção humanitária seguem basicamente dois modelos, conforme se registra: o primeiro foi o seguido no final do século XIX; o segundo pode ser exemplificado pelo bombardeio de alvos civis e militares na Iugoslávia por forças da NATO durante 72 dias, e que teve início em 24/03/1999 (FRANCK, 1993-III, p. 9-498).

De acordo com o primeiro modelo, admitido por grande parte da doutrina da época, justificaria a intervenção de certo Direito de Intervenção Humanitária (*Right of Humanitarian Intervention*; *Droit de l'Intervention d'Humanité*). Em casos em que

---

algum Estado abusasse de seu poder soberano mediante tratamento cruel e desumano das pessoas sujeitas à sua jurisdição, passava a ser considerado como sujeito à ação de qualquer Estado preparado para intervir. A atuação, portanto, tinha um caráter de polícia, e nenhuma alteração na soberania dela resultava.

Uma vez que os termos e conceitos empregados pelos juristas eram bastante vagos, a justificativa era aplicada a formas variadas de intervenção. Alguns autores restringiam seu emprego a ações para libertar uma nação da opressão de determinado Estado, enquanto outros entendiam que se aplicaria a casos em que ocorriam massacres, para pôr fim a estes. Outros autores, ainda, referiam-se a atos de tirania ou de extrema crueldade.

Finalmente, admitia-se até mesmo a legalidade de uma intervenção quando se tratasse de governos fracos ou da falta de autoridade de governos, que pudessem levar à anarquia. Em muitos casos, as ações meramente encobriam atos de imperialismo, como ocorreu no por ocasião da invasão de Cuba pelos Estados Unidos, em 1898.

Compreensivelmente, a doutrina da intervenção humanitária não sobreviveu à era pós-1919 (BROWNLIE, 2003, p. 710).

Já o segundo modelo leva à dificuldade teórica de classificação da atuação das entidades e forças envolvidas, dada a extraordinária multiplicidade das formas que assume.

No caso do bombardeio da Iugoslávia, esse problema deriva especificamente do fato de que não se justificam as alegações de que existiriam motivos humanitários, pois o uso da força estava diretamente ligado a uma agenda política paralela, ou seja, da aceitação, por parte do governo iugoslavo, de várias exigências políticas acerca do estatuto do Kosovo, feitas a partir de outubro de 1998, as quais foram acompanhadas de ameaças internacionais de emprego de campanhas de bombardeios maciços.

Essa base jurídica frágil para justificar os referidos bombardeios foi levada em conta na Declaração Ministerial de 24/09/1977, elaborada durante o encontro dos Ministros dos Negócios Exteriores realizada em Nova Iorque imediatamente após o encerramento das operações de bombardeio pelas forças da OTAN. A principal afirmativa acerca dessa intervenção encontra-se no parágrafo 69:

Os Ministros enfatizam a necessidade de manter uma clara distinção entre assistência humanitária e outras atividades das Nações Unidas. Rejeitam a

---

assim chamada intervenção humanitária, que não encontra respaldo na Carta da ONU nem no Direito Internacional.

Foi essa a posição esposada por 132 nações, das quais 27 da Ásia, 51 da África, 22 da América Latina e 13 Estados Árabes.

## 2 A IMPORTÂNCIA DAS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS NA AJUDA HUMANITÁRIA E O FUNDAMENTO JURÍDICO DE SUA ATUAÇÃO

As organizações internacionais passaram a ser criadas devido à constatação de que os métodos diplomáticos clássicos e a ação individual ou em conjunto dos Estados não mais se mostravam inteiramente eficazes em face da necessidade crescente de coordenação de atividades da comunidade internacional a respeito de questões de alcance global (CRETELLA NETO, 2007, p. 411).

Sem dúvida, na perspectiva que se tem hoje, no início do século XXI, qualquer atividade das organizações internacionais no âmbito da sociedade mundial, em qualquer campo – seja no comércio, nas telecomunicações, na energia nuclear, na navegação, ou na proteção ambiental – terá sempre como referencial e pano de fundo o Direito Humano Internacional.

Na colisão de normas, prevalecerá aquela que melhor assegure a proteção aos direitos fundamentais dos seres humanos; de forma análoga, na tarefa de interpretação das normas, sempre que duas ou mais opções se mostrarem possíveis, deverá ser feita a escolha da via que mais adequadamente valorize a condição humana. Mesmo dizer que o ser humano *não possui* personalidade jurídica internacional – posição que, na atualidade, apenas os juristas mais conservadores adotariam – em absoluto significa afirmar que este se situa à margem do Direito Internacional.

A realidade atual do DIP parece ser bem outra da do início do século XX, e a pessoa humana vem recebendo merecida proteção por parte da comunidade internacional, especialmente por meio de tratados, que oferecem o embasamento jurídico necessário para promover as ações.

Com efeito, o arsenal jurídico por excelência do vasto *corpus* normativo dos padrões de Direitos Humanos acolhidos pela comunidade das nações é o conjunto de convenções multilaterais, que estabelecem normas e princípios, cuja principal

---

finalidade é exortar os Estados a adotarem, em suas respectivas legislações, textos legais conforme essas convenções.

Ao trazer para o Direito interno as normas internacionais, na forma do respectivo Direito Constitucional, passam os Estados a obrigar-se por essas normas e princípios, internamente e internacionalmente.

Essas convenções podem ser agrupadas em quatro categorias principais (BROWNLIE, p. 536-537).

Em primeiro lugar, as duas amplas convenções, o *Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais*<sup>1</sup> e o *Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos*<sup>2</sup>, ambos adotados pela Resolução 2.200-A da Assembleia Geral das Nações Unidas, em 16/12/1966, tendo entrado em vigor internacionalmente em 03/01/1976.

A seguir, os igualmente amplos instrumentos regionais: a *Convenção para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais* (abreviadamente, *Convenção Europeia dos Direitos do Homem*)<sup>3</sup>, de 04/11/1950, a *Convenção Americana sobre Direitos Humanos* (mais conhecida como *Pacto de São José da Costa Rica*)<sup>4</sup>, de 22/11/1969 e a *Carta Africana de Direitos Humanos e dos Povos* (também conhecida como *Carta de Banjul*)<sup>5</sup>, de 1981.

Um terceiro grupo de tratados diz respeito a violações específicas, tais como o genocídio, a tortura e a discriminação racial.

Finalmente, o quarto grupo de convenções, refere-se à proteção de categorias específicas de pessoas, tais como mulheres, crianças, trabalhadores imigrantes, povos nativos e refugiados.

O método clássico e de comprovada eficácia de atuação das organizações internacionais é o de procurar impor as obrigações constantes dos tratados aos

---

<sup>1</sup> Aprovado, no Brasil, pelo Decreto Legislativo 226, de 12/12/1991 e promulgado pelo Decreto 591, de 06/07/1992, esse Pacto constitui desdobramento dos Artigos XXII a XXVII da Declaração Universal dos Direitos do Homem.

<sup>2</sup> Aprovado, no Brasil, pelo Decreto Legislativo 226, de 12/12/1991 e promulgado pelo Decreto 592, de 06/07/1992, esse Pacto constitui desdobramento dos Artigos II a XXI da Declaração Universal dos Direitos do Homem.

<sup>3</sup> Em vigor internacionalmente desde 18/07/1978. O Brasil aderiu à Convenção em 25/09/1992. Promulgada, em nosso País, pelo Decreto 678, de 06/11/1992.

<sup>4</sup> Em vigor internacionalmente desde 18/07/1978. O Brasil aderiu à Convenção em 25/09/1992. Promulgada, em nosso País, pelo Decreto 678, de 06/11/1992.

<sup>5</sup> Aprovada pela Conferência Ministerial da Organização da Unidade Africana – OUA em Banjul, Gâmbia, em janeiro de 1981, e adotada pela XVIII Assembleia dos Chefes de Estado e Governo da Organização da Unidade Africana – OUA em Nairóbi, Quênia, em 27/07/1981.

---

Estados-Partes. São seus sistemas jurídicos internos que, ao recepcionar as convenções concluídas, se transformam nos veículos de implementação dos tratados.

Assim, o *Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos*, por exemplo, inclui normas que obrigam à criação de dispositivos, nas legislações internas dos Estados-Partes, por meio dos quais a questão da implementação do tratado se torne matéria pertencente ao Direito nacional. Esses dispositivos põem em relevo a íntima correlação entre as competências nacionais (dos Estados) e internacional (dos órgãos internacionais) e dão ensejo a que se recorde a sempre atual advertência de Sir Robert Jennings (1967-II, p. 323-605), de que é um erro pensar-se em competências alternativas (em inglês: “either/or”), dada sua íntima interligação.

Além de atuar com fundamento legal nessas convenções, as organizações internacionais criam mecanismos de monitoramento e supervisão, na forma de obrigações impostas aos Estados-Partes, e que consistem, em particular, no envio de relatórios periódicos. Além disso, estabelecem jurisdições opcionais, aptas a receber comunicações de indivíduos que alegam ser vítimas de violações a quaisquer direitos constantes das referidas convenções, praticadas por qualquer dos Estados-Partes.

Esse sistema é adotado pelo *Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos* e seu *Protocolo Facultativo (Optional Protocol)*, tendo este último entrado em vigor internacionalmente em 23/03/1976.

O Capítulo I da Carta da ONU tem por título *Propósitos e Princípios*. Dos *Propósitos* trata o Artigo 1, e dos *Princípios*, o Artigo 2.

No entanto, necessário apontar as diferenças entre uns e outros, o que deve ser feito não mediante a mera análise do texto normativo – que é, ademais, relativamente vago e juridicamente inconclusivo, característica da linguagem própria da diplomacia – mas dos documentos dos trabalhos preparatórios (*travaux préparatoires*) que levaram à elaboração da Carta.

Com efeito, colocaram-se em evidência, na Conferência de São Francisco, que os *propósitos* eram os objetivos que a organização deve alcançar, enquanto os *princípios* constituem as regras de conduta para conseguir atingir aquelas metas<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> *United Nations Conference on International Organizations* – UNCIO, v. 6, p. 447.

---

Tal distinção é clara em linhas gerais, embora isso não transpareça da análise direta dos textos dos Artigos 1 e 2.

Assim, embora o Artigo 1 enuncie os propósitos, também inclui referências a princípios, como os da *igualdade soberana* e da *livre determinação dos povos*, bem como os princípios relativos à Justiça e ao Direito Internacional.

E, no Artigo 2, faltam referências a princípios que têm sido de fundamental importância no trabalho da ONU, como o da *livre determinação dos povos* e o do *respeito aos Direitos Humanos*.

### 3. A ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS E A AJUDA HUMANITÁRIA

Paradigma entre as organizações internacionais contemporâneas foi a ONU criada com a dupla finalidade de buscar a manutenção da paz internacional e o desenvolvimento econômico.

Esses objetivos, cuja persecução era perfeitamente compreensível logo após a 2ª Guerra Mundial, revelaram-se não apenas de difícil consecução, mas também logo se percebeu que o desenvolvimento econômico jamais poderia ser atingido sem que a paz entre as nações estivesse assegurada. Em outras palavras, passou a preponderar a regra da proibição do uso da força para a solução dos litígios no campo das relações internacionais (WALDOCK, 1952, p. 415-517).

Com efeito, dentre os princípios norteadores da organização, constantes do Artigo 2 da Carta das Nações Unidas, o decorrer do tempo mostrou que a organização deve perseguir com especial ênfase os seguintes:

Todos os Membros deverão resolver suas controvérsias internacionais por meios pacíficos, de modo que não sejam ameaçadas a paz, a segurança e a justiça internacionais. (Artigo 2.3.)

E também:

Todos os Membros deverão evitar em suas relações internacionais a ameaça ou o uso da força contra a integridade territorial ou a dependência política de qualquer Estado, ou qualquer outra ação incompatível com os Propósitos das Nações Unidas. (Artigo 2.4)

Sem dúvida, inúmeros conflitos armados regionais eclodiram entre 1946 e 1989, dentre eles as guerras da Coreia e do Vietnã, alguns movimentos de

---

libertação nacional verdadeiramente sangrento – Argélia, Angola, Moçambique – as invasões da Hungria, da Checoslováquia e do Afeganistão (pela ex-URSS) e de Granada (pelos EUA), os embates no Chifre da África (Eritreia, Etiópia), bem como as guerras envolvendo Israel e os países árabes, bem como a guerra Irã-Iraque.

Em todos esses conflitos ocorreu intervenção da ONU, a qual variou em intensidade desde a aprovação de resoluções pela Assembleia Geral condenando uma ou ambas as partes e instando-as a cessar as hostilidades até o envio de forças próprias (os famosos *blue helmets*, ou *casques bleus*, os “capacetes azuis”), bem como a autorização do Conselho de Segurança para que fossem formadas coalizões militares entre Estados-membros, com a presença de tropas regulares sobre os terrenos dos conflitos.

O sistema da ONU sempre sofreu os efeitos da paralisia funcional do Conselho de Segurança, pois raramente seus cinco membros permanentes concordavam com intervenções de um ou de mais países nos terrenos de operação onde se chocavam países situados sob suas respectivas esferas de influência ou onde tinham interesses estratégicos, e.g., a ex-URSS acerca dos constantes litígios entre Israel e seus vizinhos.

Além do Conselho de Segurança, referido com frequência como o órgão principal da manutenção da paz, também outros órgãos da estrutura da ONU, em especial a Assembleia Geral, também são dotados de competências para se envolver em questões relativas à manutenção da paz.

Por outro lado, a existente estrutura de poderio militar bipolarizada Leste-Oeste, mediante o sutil jogo diplomático de equilíbrio de forças entre as potências, utilizando-se de um mecanismo psicológico de dissuasão preventiva, não podia ser acusada de ser de todo ineficaz para evitar guerras generalizadas, capazes até mesmo de aniquilar a espécie humana.

Então, de modo relativamente rápido e fulminante, em novembro de 1989, ao ser derrubado o Muro de Berlim, altera-se o equilíbrio de força entre as potências e, com isso, muda profundamente a forma de atuação das organizações internacionais.

O Departamento de Assuntos Humanitários (cujas sigla em inglês é HAD, de *Human Affairs Department*) retomou as atividades e o mandato da ONU para ajuda em caso de catástrofes, e o Secretariado do Decênio Internacional fez o mesmo em relação à prevenção de catástrofes naturais.

---

Reformulado e colocado à frente para prestar ajuda humanitária, foi recentemente reestruturado, e atualmente recebe a denominação de Escritório para a Coordenação de Assuntos Humanitários (OCHA, do inglês *Office for the Coordination of Humanitarian Affairs*), cuja criação e funções específicas se verão mais adiante.

O final da Guerra Fria representou um importante marco para o reforço das operações de intervenção humanitária, associadas às operações de manutenção da paz da ONU, considerando-se, na verdade, o ano de 1988 (um ano antes da queda do Muro de Berlim), como o momento inicial das chamadas “operações de segunda geração”.

Distinguem-se das operações anteriores, em primeiro lugar, pela amplitude das tarefas confiadas às missões: ênfase na ajuda humanitária, assistência nos processos eleitorais, apoio administrativo aos governos das regiões em conflito, cuidados médicos, treinamento técnico etc.

A Missão de Observação das Nações Unidas em El Salvador – ONUSAL (UNSA, em inglês), estabelecida pela Resolução 693 (1991) do Conselho de Segurança, de 20/05/1991, é bastante representativa dessa espécie atual de missões, dotadas de tarefas multidisciplinares.

Com efeito, seu mandato inicial determinava o monitoramento da situação dos Direitos Humanos no País.

Por meio da Resolução 729 (1992) do Conselho de Segurança, o mandato foi ampliado para incluir a verificação do cessar-fogo e a manutenção da ordem pública durante um período político de transição. Por fim, a Resolução 832 (1993) conferiu à ONUSAL a tarefa de atuar como observador do processo eleitoral. Isso demonstra que a “manutenção da paz” não mais pode ser entendida como uma ação que “congela” um conflito, e sim, como peça de uma estratégia mais ampla, que se destina a atacar os problemas de base dos países onde ocorrem conflitos e a criar condições favoráveis para uma paz duradoura após o término dos confrontos e da retirada das forças da missão.

De uma atuação, digamos mais “estática e conjuntural” passa-se, portanto, a um envolvimento “dinâmico e estrutural” da comunidade internacional nas regiões conturbadas, enfocando-se os esforços nas raízes dos conflitos, e não apenas em suas manifestações exteriores.

---

Percebe-se, claramente, que, se questões estruturais devem ser resolvidas, não basta a implementação de um mandato internacional, e sim, o envolvimento direto nas crises internas dos países em que estejam ocorrendo os conflitos, pois nestes é comum a virtual paralisia das instituições governamentais e a ocorrência de todo tipo de violação aos Direitos Humanos, bem como a falta de alimentos, de cuidados médicos e de saneamento básico.

A preocupação com a democracia é, também, objeto das missões mais recentes, e monitorar ou ajudar a organizar eleições é tarefa que se vem tornando mais frequente. Isso ocorreu com as missões da ONU na Namíbia (UNTAG), em El Salvador (UNSAF), em Angola (UNAVEM II), no Camboja (UNTAC) e em Moçambique (UNMOZ) (SUY, 1998, p. 555).

Uma vez que a abrangência das tarefas foi ampliada, e as regiões em conflito passaram a viver situações de virtual caos civil e administrativo, nem sempre se faz possível atender ao requisito do consentimento unânime entre todas as partes envolvidas.

Na missão enviada ao Camboja, por exemplo, as quatro facções envolvidas concordaram com a presença da UNTAC, firmando conjuntamente o Acordo de Paris. No entanto, estando as forças de manutenção de paz já em território cambojano, a cooperação entre as partes revelou-se problemática.

Por exemplo, o Partido do Kampuchea Democrático recusou-se a permitir a entrada das forças em território sob seu controle e não atendeu às recomendações de proceder ao desarmamento de suas próprias tropas. Contudo, a operação permaneceu nos limites de uma operação “Capítulo VI e meio” (ISOART, 1993, p. 157-177).

Em outras situações, não se podia sequer falar em consenso, como na Somália, pois, na situação de guerra civil, onde imperavam o banditismo e a rivalidade existentes entre as várias facções e etnias em que se encontrava dividido o país, não se reconhecia qualquer tipo de governo capaz de conceder ou recusar a autorização para a entrada das forças de manutenção da paz.

No início, as principais facções consentiram na entrada das forças, mas depois, o General Aidid recusou-se a cooperar e pediu a retirada da UNOSOM, autorizada pela Resolução 751 (1992) do C-S.

A seguir, a *Unified Task Force* – UNITAF foi autorizada, pela Resolução 794 (1992) do C-S, com base no Capítulo VII, a usar da força para “estabelecer um

---

ambiente seguro para operações de ajuda humanitária”. Resta claro que esta missão nada tinha de manutenção da paz e, em maio de 1993, por meio da Resolução 814 do C-S, a UNITAF foi substituída pela UNOSOM.

Essa forma de atuação e as experiências em teatros de operações altamente conturbados, especialmente a partir da década de 90, parecem reduzir a necessidade de consentimento das partes envolvidas, exigência antes tida como inafastável.

De modo análogo, o dogma antes inatacável da imparcialidade, parece não mais resistir à força dos fatos.

Com efeito, as atitudes do UNTAC em relação ao *Khmer Rouge* (= “Khmer Vermelho”), bem como a atuação de forças da ONU e de Estados autorizados na Bósnia e na Somália, influenciaram grandemente as orientações dos *Operational Guiding Principles* da ONU em relação à manutenção da paz, de tal forma que a imparcialidade não mais pode ser entendida como uma atitude de estrita neutralidade *entre as partes*, e sim, de estrita neutralidade *em relação ao desempenho do mandato e na implementação de decisões do Conselho de Segurança*.

Isso explica as situações que anteriormente gerariam considerável perplexidade, como as alterações nos objetivos entre a manutenção da paz e a ação para implementação de decisões e depois, um retorno à situação de manutenção de paz, conforme a evolução de cada situação passa a exigir.

Bandos ou facções armadas locais têm, muitas vezes, desafiado a autoridade das forças de manutenção da paz, e dificultado ou impedido o integral cumprimento do mandato outorgado pelas resoluções do Conselho de Segurança da ONU.

Não é infrequente que a incolumidade física e as vidas sejam colocadas em risco, e essas circunstâncias provocaram a necessidade de dotar as forças a serviço das Nações Unidas de potencial armado, ao menos defensivo, para proteger-se e também para assegurar que o mandato recebido seja executado.

Em outubro de 1993, por exemplo, 18 soldados americanos foram mortos nas ruas de Mogadishu e, a seguir, o contingente dos EUA retirou-se da Somália. Em Ruanda, em abril de 1994, dez soldados belgas foram massacrados, seguindo-se, igualmente, a retirada das tropas da Bélgica do país.

---

Os Estados Unidos empregaram força militar na Somália, em 1993, e a OTAN efetuou bombardeios aéreos em alvos na Bósnia.

Também recorreram ao uso de armamentos as Forças da ONU na Iugoslávia (UNPROFOR, em inglês; FORPRONU, em francês), autorizadas pela Resolução 743 (1992) do Conselho de Segurança, por meio da Força de Reação Rápida, em 1995.

Essas ações armadas de reação e prevenção revelam a tendência de dotar as missões modernas de “garras e dentes”, de modo a não assistir passivas a ataques e as tentativas de desmoralização dos mandatos.

Sempre que o uso da força é autorizado, no entanto, incorre-se em riscos, dentre outros o de aumentar a vulnerabilidade das forças de manutenção de paz, principalmente quando o armamento empregado na defesa é inferior ao dos bandos, facções ou beligerantes operando no território.

A perda de vidas de civis é outra consequência inevitável do uso de armamentos pelas forças de manutenção de paz, o que ocorreu na Iugoslávia, na Somália e em Ruanda.

Uma vez que a distinção entre “manutenção da paz” (*peace-keeping*) e “ação de fortalecimento da paz” (*peace-enforcement action*) para impor medidas determinadas pelo Conselho de Segurança se torna menos nítida, ganha especial relevo os dilemas morais com os quais são confrontados os Estados-Membros da ONU.

Não há dúvidas de que as competências profissionais e os equipamentos exigidos por cada uma das espécies de missão são de natureza diversa, e essa dicotomia já foi oficialmente reconhecida diversas vezes<sup>7</sup>. O próprio conceito de manutenção da paz é de difícil aplicação para regiões em que ocorrem conflitos violentos, como ocorreu no Camboja, devendo-se aplicar outras técnicas, como a desmilitarização, sempre que as partes envolvidas não se mostrem aptas a cooperar com as forças de intervenção em missões de manutenção da paz, descumprindo acordos que elas próprias aprovaram e firmaram.

---

<sup>7</sup> O Secretário-Geral, em seu Relatório de Posição (*Position Paper*) afirmou que “a manutenção da paz e o uso da força (além da legítima defesa) devem ser encarados como técnicas alternativas e não como pontos adjacentes em um contínuo, permitindo uma fácil transição de um para outro” (*Supplement to an Agenda for Peace*, UN doc. A/50/60-S/1995 (1), 1995, parágrafos 35 e 36).

---

A responsabilidade última pela segurança do pessoal que participa de missões de manutenção da paz é do Secretário-Geral da ONU e, assim, os ocupantes do cargo tem-se dedicado a implementar uma série de medidas visando a ajustar os procedimentos-padrão de proteção.

Diversos relatórios foram preparados pelo Comitê de Operações de Manutenção da Paz, sempre incluindo a recomendação de que é essencial incluir a questão da segurança do pessoal entre os tópicos discutidos na etapa de preparação.

Há alguns anos, foi elaborada a *Convenção sobre a Segurança do Pessoal das Nações Unidas e Pessoal Associado*, objeto da Resolução 49/59, de 09/12/1994, da Assembleia Geral.

Por *pessoal associado* entende-se, dentre outras, pessoas indicadas por governos ou por organizações internacionais que participam das operações, e também pessoas pertencentes a Organizações Não Governamentais envolvidas nessas atividades, mediante acordo com a ONU.

O princípio fundamental consta do Artigo 7:

O pessoal das Nações Unidas e o pessoal associado, bem como seus equipamentos e instalações, não podem constituir-se em objeto de ataque ou de qualquer ação que os impeça de cumprir seu mandato.

Essa convenção inclui uma série de importantes dispositivos, tais como o dever dos Estados-hospedeiros de facilitar a movimentação de tropas, bem como o de concluir imediatamente acordos visando conceder privilégios e imunidades aos cidadãos estrangeiros.

Apesar dos enormes desafios que se apresentam a partir do século XXI – conflitos étnicos, religiosos, ideológicos etc., em escala jamais vista – e dos custos crescentes de cada missão – a UNOSOM II recebeu dotação de cerca de US\$ 860 milhões; a UNPROFOR, quase o dobro desse valor – procura-se manter intactos os princípios que regulam a manutenção da paz, para que as missões obtenham sucesso: consentimento das partes envolvidas, neutralidade e não uso da força, exceto em legítima defesa.

As dificuldades, portanto, residem, principalmente, no aumento das causas que levam a conflitos localizados, bem como em sua crescente complexidade, e também no levantamento de fundos para o custeio dessas caras operações.

---

Recorde-se que os valores devem ser pagos pelos Estados-membros, mas são adiantados pela ONU, que somente os recebe – quando os recebe – *a posteriori*, o que tem provocado, não raro, consideráveis dificuldades orçamentárias, que acabam por colocar em risco as possibilidades de iniciar novas operações.

O principal mecanismo de coordenação entre as organizações humanitárias que atuam nos cenários atingidos por catástrofes é um comitê permanente inter-organizacional – IASC de treze membros, composto por representantes das agências da ONU incumbidas da ajuda: ACNUR, FAO, UNICEF, PNUD, OMS e WFP.

Outras organizações, como o Comitê Internacional da Cruz Vermelha – CICV, a Organização Internacional para a Migração – OIM e outras Organizações Não Governamentais participam do IASC em caráter permanente.

Em 1994 foi criada, no interior da DAH, uma unidade para desenvolver as atividades de conservação do meio ambiente, que desenvolve seu trabalho a partir de orientações dadas por um grupo consultivo criado pelo PNUD e pelo DAH e composto de especialistas provenientes de todas as regiões do mundo.

Essa unidade coopera estreitamente com outros órgãos da ONU, com a Agência Internacional para a Energia Atômica e com a Organização Marítima Internacional, bem como com a União Europeia, que fornecem recursos em certos tipos de urgências (MAUPAIN; JENKS).

Não há dúvidas de que a construção normativa e institucional permanece praticamente intacta desde o início da atuação da ONU, mas mudaram os componentes políticos da sociedade internacional.

Recorde-se que, por força do Artigo 51 da Carta, que autoriza a organização regional da defesa coletiva, haviam sido estabelecidos acordos que deram origem à OTAN e ao Pacto de Varsóvia.

Atualmente, dentre estes, apenas a OTAN subsiste, embora, por força do Artigo 52, organizações regionais criadas tendo esse tratado por fundamento, como a OEA e a Organização da Unidade Africana, são agora, com maior frequência, chamadas a apaziguar as tensões entre os respectivos Estados-Membros (DUPUY, 1998, p. 563-604).

A nova modalidade de atuação da ONU foi conformada sob a pressão das alterações políticas e estratégicas da época, e ficou patente durante um evento que ocorreu logo a seguir à queda do Muro de Berlim, a invasão do Emirado do Kuwait

---

pelas forças armadas da República do Iraque, em agosto de 1990, com o propósito de anexar o território deste último.

Repetidas vezes recusou-se o Iraque a acatar as recomendações do Conselho de Segurança de que se retirasse do território invadido, ficando caracterizada violação grave à ordem jurídica internacional.

Após meses de negociações frustradas, o Conselho de Segurança, por meio da Resolução 661, “consciente das responsabilidades que lhe incumbem em virtude da Carta da ONU naquilo que diz respeito à manutenção da paz e à segurança internacionais”, mas, sobretudo “agindo com fundamento no Capítulo VII da Carta da ONU”, não mais se restringiu a recomendar as ações que entendia cabíveis, mas sim, decidiu que todos os Estados estavam autorizados a praticar um embargo econômico contra o Iraque, na esteira do que estabelece o Artigo 41.

Além disso, foi criado um comitê encarregado de supervisionar a efetividade da aplicação das sanções previstas.

O recurso a decisões adotadas com base no Capítulo VII foi reiterado diversas vezes desde a crise do Golfo, durante as crises que se seguiram, tais como Somália, Haiti, ex-Iugoslávia e Bósnia, sempre que o Conselho de Segurança constatava a presença de uma ameaça à existência da paz.

Claro está que os EUA iriam tirar partido de sua condição de superpotência militar única para tentar se beneficiar da nova postura do C-S da ONU, ainda que, por vezes, a Rússia e a China se abstivessem de votar. Aparentemente, a propalada “nova ordem internacional” iria consolidar-se nos moldes que os EUA passavam a defender.

Duas das mais recentes crises humanitárias põem em relevo essa complexa atuação da ONU e de outras organizações internacionais.

Na ex-Iugoslávia, conflitos armados de caráter étnico-religioso ocorridos entre 1991 e 1995 provocaram uma das maiores ações humanitárias da História.

O ACNUR, no papel de agência central da ONU para questões humanitárias, coordenando a atuação de cerca de 400 Organizações Não Governamentais, forneceram ajuda e proteção a cerca de 4 milhões de civis atingidos pelos conflitos. Os esforços do ACNUR em alcançar os enclaves muçulmanos eram regularmente impedidos pelos sérvios e as condições, especialmente nas cidades de Sebrenica e Cerska, deterioravam-se rapidamente.

---

A Alta Comissária – Sadako Ogata, de nacionalidade japonesa, indicada no início de 1991 – solicitou ao Secretário-Geral Boutros-Ghali que os enclaves fossem evacuados ou que forças militares suficientes fossem colocadas à disposição e que outros recursos ficassem disponíveis para protegê-las e garantir o necessário apoio.

No entanto, o Conselho de Segurança descartou a hipótese de evacuação e, em abril de 1993, declarou Sebrenica uma “área segura” (*safe area*), seguida, em maio, por Sarajevo, Tuzla, Zepa, Gorazde e Cerska-Kamenica.

Quando Boutros Boutros-Ghali solicitou os 34.000 militares a mais para proteger essas áreas seguras, seu pedido foi rejeitado pelo C-S. Nas primeiras horas da manhã de 11/07/1995, Sebrenica foi tomada pelas forças sérvias, que dominaram a guarnição holandesa e levaram consigo – e, depois, fuzilaram – a maior parte dos homens muçulmanos da cidade.

Segundo relatou a Alta Comissária:

O Secretário-Geral solicitou tropas adicionais para serem dispostas nas áreas seguras, mas não houve resposta. Ao assumir uma posição sem apoio consistente, o C-S revelou seus limites tanto em matéria de força quanto de autoridade. A ACNUR e as agências humanitárias foram deixadas desamparadas para enfrentar o crescente poderio Sérvio. O debate sobre áreas de segurança e o subsequente massacre em Sebrenica demonstraram os limites da ação coletiva em face de interesses estratégicos diametralmente opostos.

Conquanto pronunciadas em momento de grande comoção nos territórios em conflito, a afirmativa da Alta Comissária expõe muitas das deficiências do sistema de ajuda humanitária, quando confrontado com forças militares locais bem armadas.

A tragédia de Sebrenica forçou o Mundo a encarar as realidades brutais do conflito nos Bálcãs, passando a consolidar-se a posição de que uma resposta militar à altura deveria ser dada às atrocidades sérvias.

Paradoxalmente, o uso do poderio aéreo da OTAN contra os sérvios trouxe mais insegurança ao pessoal do ACNUR e do UNPROFOR, que estava disposto e organizado em pequenos grupos em muitas partes da zona de guerra, e que se sentiu como refém potencial dos sérvios.

A ONU não mais podia deixar de enfrentar a questão sobre como obter o apoio da OTAN e, simultaneamente, perseguir os objetivos da missão humanitária.

No verão de 1995, os sérvios estavam em dificuldades, tendo recebido golpes profundos por parte da renovada ofensiva em Krajina.

---

Em julho, o bombardeio de um grande mercado em Sarajevo, lotado de pessoas, foi mostrado ao Mundo pela televisão e provocou grande indignação.

Em 12/10/1995, todas as ações militares no território em conflito cessaram e, em 21/11/1995, os Acordos de Paz Dayton foram assinados.

Assegurado um cessar fogo e a paz, a OTAN finalmente concordou em deslocar para a Bósnia um contingente duplamente mais numeroso do que o da UNPROFOR e bastante mais bem armado, autorizado, ademais, a usar a força.

O UNPROFOR foi, em geral, considerado um fracasso, e o ACNUR recebeu, de forma relutante, a incumbência de repatriar e assentar refugiados, bem como de prover sua manutenção.

À época da conclusão do Acordo Dayton, havia cerca de 1,3 milhão de pessoas deslocadas na Bósnia, 820 mil em outras repúblicas e 700 mil refugiados em países europeus, num total próximo a 3 milhões de pessoas a ser transportadas de volta para suas casas.

Na primavera de 1998, quando o ACNUR ainda estava às voltas com as enormes complicações de assentar tal quantidade de refugiados em um território onde imperavam o ressentimento e o ódio étnicos, bem como sentimentos de vingança e destruição, as relações entre os sérvios e os albaneses étnicos, que perfaziam a maioria, na Província de Kosovo, começaram a deteriorar seriamente: os sérvios já estavam forçando grande número de kosovares a abandonarem suas casas, o que foi relatado pela Alta Comissária ao Secretário-Geral da ONU, advertindo que, a menos que um diálogo entre os lados opostos pudesse conter as exigências dos extremistas, uma crise de graves proporções emergiria, e mais refugiados deveriam ser esperados. Também negociou com a Albânia para que passasse a aceitar refugiados.

Quando as negociações com o Presidente Slobodan Milosevic acerca do Kosovo finalmente fracassaram, a OTAN voltou a bombardear alvos sérvios, em ataques que duraram 79 dias, antes de obter concessões de Milosevic.

A Alta Comissária, cujo pessoal se encarregava de cuidar de 400.000 kosovares deslocados, foi instruída a retirar seu pessoal e passar a operar a partir da Macedônia.

Os sérvios passaram a fazer deportações em massa dos kosovares, e essa ação provocou a fuga imediata e maciça de refugiados em direção à Macedônia e à Albânia, o que apanhou o ACNUR de surpresa.

---

Havia o receio de que a demora em lidar com essa crise pudesse alterar o delicado equilíbrio demográfico da Macedônia e a Alta Comissária recebeu críticas de vários dos países-membros da OTAN por ser lenta em agir.

Contudo, campos de refugiados foram logo instalados e, em meados de junho, os refugiados passaram a voltar espontaneamente para Kosovo, onde a ACNUR estava envolvida com as tarefas habituais de fornecimento de alimentos e de outras necessidades, bem como de providenciar abrigo para o inverno.

Assim, a tarefa de proteger a minoria sérvia em Kosovo passou a ser a tarefa mais importante para a OTAN e para a ONU, na ocasião.

Em consequência desses novos conflitos e deslocamentos, muitos sérvios foram, efetivamente, atacados e deixaram a província em números significativos.

O Programa Alimentar Mundial – PAM coordenou a distribuição da ajuda alimentar na região, desenvolvendo extensa atividade, que começou com a avaliação das necessidades e se estendeu pela aquisição de víveres, utilizando recursos financeiros e as provisões oferecidas a título de doação.

A contribuição da UNICEF foi no sentido de assegurar acesso prioritário a condições sanitárias básicas, bem como a serviços sociais e educativos para crianças e mulheres<sup>8</sup>.

Em 1997 e 1998, eleições realizadas resultaram na recondução ao cargo de políticos nacionalistas, que continuaram a se empenhar em atitudes voltadas às questões étnicas, em lugar de dedicar-se à construção dos Estados que resultaram do conflito na ex-Iugoslávia.

No entanto, as eleições realizadas em 2000 revelaram uma volta à atuação política moderada, em algumas partes do país, embora os núcleos mais inflexíveis dos três principais grupos étnicos continuassem a impedir o funcionamento do governo central.

De forma ainda mais dramática, os líderes croatas da Bósnia recusavam-se a reconhecer os croatas bósnios mais moderados como seus representantes, e começaram a exigir a criação de uma terceira entidade na Bósnia, ameaçando os Acordos de Dayton.

Em 2001, uma série de projetos de infraestrutura já havia sido completado e o retorno dos refugiados acelerado, em muitas áreas.

---

<sup>8</sup> Disponível em: <[www.afr.com/articles](http://www.afr.com/articles)>. Acesso em: 26 maio 2005.

O retorno das minorias, no entanto, ocorria de forma excessivamente lenta, a manutenção da infraestrutura era insuficiente e o desemprego atingia índices superiores a 35% da população economicamente ativa.

Concorda-se unanimemente que a sociedade civil desempenha um papel preponderante no processo de reconstrução e de democratização.

Assim, deve-se registrar que, a partir de determinado momento, e como uma das expressões da atuação da sociedade civil, Organizações Não Governamentais devem entrar em cena, legitimando, por sua atuação, o papel da sociedade civil.

Isso ocorreu – e vem, ainda, ocorrendo, no território da ex-Iugoslávia, região na qual se registra notável atuação das ONGs, embora alguns autores tivessem algo precipitadamente, criticado sua presença, no início das operações. Essa visão, no entanto, tendo em vista a forma de trabalho das ONGs e os resultados alcançados, parece ter-se invertido (SMILLIE e EVENSON, 2003, p. 287-322).

A atuação da ONU na Somália, entre 1992 e 1995, país submetido à guerra civil e à fome em larga escala, oferece um dos exemplos mais eloquentes do que se denomina “manutenção da paz multidimensional”.

A intervenção, por meio da UNOSOM I e da UNITAF foi comandada pelos EUA e, a seguir, para a UNOSOM II, a ONU recebeu as nada modestas incumbências de:

- i) reconstituir o governo local;
- ii) eliminar a fome;
- iii) facilitar o retorno de milhares de pessoas deslocadas;
- iv) revitalizar a economia agrícola;
- v) melhorar as condições sanitárias;
- vi) fornecer água e eletricidade;
- vii) iniciar o processo de desarmamento; e
- viii) facilitar a inativação ou a remoção de minas terrestres deixadas pelos diversos grupos combatentes.

Tarefas como essas – cada uma das quais altamente complexas, mesmo que individualmente consideradas – somente podem ser desenvolvidas mediante atividades extremamente bem coordenadas, tanto para evitar duplicação de esforços quanto para não desperdiçar os sempre insuficientes recursos.

Além disso, é fundamental o envolvimento das organizações com as lideranças locais, pois a introdução de alterações em hábitos sanitários e alimentares pode chocar-se frontalmente contra as práticas culturais regionais, inclusive de cunho religioso.

---

Entre as inúmeras instituições envolvidas nessas tarefas, destacam-se o ACNUR, a FAO, o PAM, o PNUD, a UNICEF e a UNESCO, cujas contribuições foram determinantes para desempenhar funções humanitárias, além de um número expressivo de ONGs humanitárias, como o CARE, a CARITAS, a *Médécins sans Frontières* e outras.

Depois da retirada da UNOSOM II, uma equipe de coordenação da ONU permaneceu na Somália, para organizar a coleta e troca de informações, bem como apoiar o processo de tomada de decisões da organização sobre o país.

Também nessa fase “pós-intervenção”, desempenham importante papel as ONGs humanitárias, encontrando-se exemplos de acordos entre elas, na forma de programas desenvolvidos entre estas e a ONU.

O ACNUR, a UNESCO e a UNICEF esforçam-se para manter esses acordos, revisá-los e promover consultas periódicas.

No contexto do ECOSOC, por exemplo, quando são realizadas conferências mundiais, as ONGs desempenham um papel cada vez mais importante no desenvolvimento político. Essa atuação foi decisiva, além disso, na criação da UNCTAD.

Finalmente, reconhece-se que as ONGs são parceiros importantes sob o aspecto operacional, pois dispõem de pessoal técnico altamente motivado e competente para desempenhar as mais difíceis tarefas, em geral sob condições claramente adversas.

O segundo caso é o de uma das maiores catástrofes naturais de que se tem notícia, e ocorreu na manhã de 26/12/2004, causada por um terremoto no Oceano Índico, conhecido pela comunidade científica como *Terremoto Sumatra-Andaman*.

---

Trata-se de um terremoto submarino que gerou um *tsunami*<sup>9</sup>, o qual causou a morte de 200.000 a 310.000 pessoas, sendo que o número exato provavelmente jamais será conhecido.

A magnitude do terremoto foi estimada em 9,15 na escala Richter, tendo durado cerca de 10 minutos (no fundo do oceano). Uma vez que a maioria dos terremotos dura apenas alguns segundos, este fez com que todo o planeta apresentasse alguma vibração, tendo provocado outros terremotos, inclusive em locais tão remotos quanto o Alasca<sup>10</sup>.

Originou-se ao Norte da ilha de Simeulue, na costa oeste a Sumatra Setentrional, na Indonésia, e devastou as regiões costeiras de Indonésia (o país mais atingido), Sri Lanka, Sul da Índia, Tailândia, bem como algumas partes da costa Leste da África, com ondas de até 30 m de altura. O ponto mais distante do epicentro onde se registraram sérios danos e mortes foi em Port Elisabeth (África do Sul), a 8.000 km.

O sofrimento de milhares de pessoas e as imagens da devastação em tantos países geraram imediata e ampla resposta humanitária.

A primeira tarefa dos governos e das agências de ajuda humanitária foi enterrar o mais breve possível os mortos, a fim de evitar epidemias de moléstias contagiosas.

A OMS alertou que o número de mortes causadas por doenças passíveis de prevenção como cólera, difteria, disenteria e tifo poderia igualar-se ao número de mortes provocadas pelo próprio desastre, pois essas doenças poderiam ser

---

<sup>9</sup> O termo designa o fenômeno natural que consiste em uma série de ondas geradas quando a água, em um lago ou no mar, é rapidamente deslocada em escala gigantesca. Terremotos, deslizamentos de terra, erupções vulcânicas e grandes impactos de meteoritos têm potencial para gerar um *tsunami*. O vocábulo deriva do idioma japonês, e significa “porto” (*tsu*) + “onda” (*nami*) e foi cunhado por pescadores que retornaram a um porto e encontraram a área à volta devastada, embora não tivessem se apercebido do fenômeno enquanto navegavam em mar aberto. Não se trata de um fenômeno sub-superficial no fundo do oceano. Simplesmente tem uma pequena amplitude – altura das ondas – e um enorme comprimento de onda, muitas vezes de quilômetros de extensão, o que não é percebido, em geral, no oceano, onde causa apenas uma pequena marola. No entanto, seu poder destruidor deriva da imensa energia que desloca. Historicamente, os *tsunamis* têm sido referidos como ondas de maré (*tidal waves*), pois, ao se aproximar da praia, assumem as características de uma violenta maré, e não de pequenas ondas formadas pela ação do vento sobre a superfície do mar, com as quais as pessoas estão mais familiarizadas. Uma vez que não se relacionam com as marés, no entanto, a expressão é considerada equívoca, e seu uso é desencorajado pelos oceanógrafos.

<sup>10</sup> Disponível em: <<http://edition.cnn.com/2005/TECH/science/05/19/sumatra.quake/index.html>>. Acesso em: 20 fev. 2005.

---

transmitidas pelos restos humanos, pelos dejetos lançados pelo rompimento de instalações sanitárias, pelo uso inadequado de instalações nos campos de refugiados e pela falta de água. O Banco Mundial estimou, inicialmente, que o valor da ajuda superaria US\$ 5 bilhões.

Logo após a catástrofe, Austrália, Índia, Japão e os EUA formaram uma coalizão para coordenar a ajuda humanitária e a assistência imediata, mas, na reunião de Jacarta, em 06/01/2005, a coalizão transferiu essas responsabilidades para a Organização das Nações Unidas. Trinta países assumiram mais de 90% dos custos da operação, doando um total de US\$ 6,94 bilhões<sup>11</sup>. Trinta e quatro organizações internacionais e organizações não governamentais participaram das operações<sup>12</sup>. Cerca de 200 empresas privadas contribuíram com doações de dinheiro, víveres, medicamentos, veículos e serviços especializados.

Como se pode imaginar, a ajuda humanitária implica em diferentes ações, tanto locais – enterro de cadáveres, administração de vacinas e remédios, distribuição de víveres, construção de abrigos provisórios, reconstrução de pontes e estradas, serviços de tradução – quanto à distância, visando à coleta de fundos, alimentos, medicamentos etc.

Não se consegue imaginar atuação dessa magnitude e escala por parte de um único Estado, nem mesmo de nações ricas ou grupos de países, sem a coordenação de organizações internacionais.

## CONCLUSÕES

1. Por intervenção humanitária entende-se um conjunto de atividades destinadas a socorrer vítimas em grande variedade de situações, tanto em tempo de guerra quanto em tempo de paz, tais como conflitos armados, tanto nacionais quanto não internacionais e catástrofes naturais. Refugiados de guerra, bem como pessoas deslocadas de seus domicílios originais são os principais destinatários dessas

---

<sup>11</sup> A tabela com os valores doados por cada país consta do *site* <[www.reliefweb.int/appeals/fts\\_tsunami.html](http://www.reliefweb.int/appeals/fts_tsunami.html)>, acesso em 20 set. 2008. Os EUA foram responsáveis por 28,50% do valor doado, seguidos de Alemanha (15,4%), Austrália (19,05%), Grã-Bretanha (11,46%), Canadá (10,71%) e Japão (8,36%).

<sup>12</sup> Disponível em: <[www.ochaonline.un.org](http://www.ochaonline.un.org)>. Acesso em: 20 abr. 2005.

---

intervenções, que somente podem ser iniciadas mediante consentimento do Estado (ou Estados) nos quais irá ocorrer a intervenção.

2. Não há dúvidas de que essa espécie de intervenção é melhor coordenada e executada por organizações internacionais do que por Estados, isoladamente ou mesmo em conjunto, dada a estrutura institucional e grau de especialização das primeiras em tratar de questões complexas, tais como enviar equipes de resgate, deslocar contingentes de técnico e pessoal médico, transportar tropas para garantir a ordem pública, arrecadar fundos, iniciar os trabalhos de reconstrução etc., sempre segundo as necessidades específicas de cada região e de cada situação.

3. Um complexo sistema internacional foi desenvolvido ao longo das últimas seis décadas ao redor da ONU – daí falar-se em “sistema da ONU” ou “sistema onusiano” – tendo sido criadas não apenas outras organizações internacionais autônomas, mas que com ela colaboram estreitamente, tais como o Comitê Internacional da Cruz Vermelha e a Organização Mundial da Saúde, mas também inúmeras agências e órgãos especializados se mostram extremamente ativos no campo da ajuda humanitária.

4. Organizações Não Governamentais – tais como a *Médecins sans Frontières* e a *Oxfam*, por exemplo – também desempenham importante papel na ajuda humanitária.

5. É tema ainda em aberto na doutrina se intervenções humanitárias podem ocorrer em territórios de Estados que não as autorizaram, em nome do princípio superior de tutela dos Direitos Humanos. A posição predominante em vigor é a de que, em respeito à soberania estatal, a intervenção externa somente pode ocorrer mediante prévia autorização do governo local. Os recentes eventos em Myanmar – país atingido em junho de 2008 pelo ciclone *Nargis*, seguido de inundações que deixaram pelo menos 80.000 mortos e milhões desabrigados – mostraram, contudo, as dificuldades de se prestar ajuda às vítimas quando situadas em territórios governados por ditaduras insensíveis ao sofrimento da população. Apenas no início de julho foram autorizados os desembarques de víveres e medicamentos essenciais, operação coordenada em grande parte pela UNICEF.

---

## REFERÊNCIAS

BROWNLIE, Ian. **Principles of Public International Law**. 6. ed. Oxford: Oxford University Press, 2003.

CRETELLA NETO, José. **Teoria Geral das Organizações Internacionais**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

DUPUY, Pierre-Marie. Les Grands Secteurs d'Interêt des Organisations Internationales – Section I – Le Mantien de la Paix. *In*: DUPUY, René-Jean (ed.). **Manuel sur les Organisations Internationales (A Handbook on International Organizations)**. 2. ed. Dordrecht/Boston/Londres: Martinus Nijhof Publishers/Kluwer Law International, 1998. p. 563-604.

FRANCK, Thomas M. Fairness in the International Legal and Institutional System. **Recueil des Cours de l'ADI**, v. 240, p. 9-498 1993-III8; também HIGGINS, Rosalyn. International Law and the Avoidance, Containment and Resolution of Disputes. **Recueil des Cours de l'ADI**, v. 230, p. 9-342, 1991-V.

ISOART, Paul. L'Autorité provisoire des Nations Unies au Cambodge. **Annuaire Français de Droit International**, p. 157-177, 1993.

JENNINGS, Robert. General Course on Principles of International Law. **Recueil des Cours de l'ADI**, v. 121, p. 323-605, 1967-II.

MAUPAIN, Francis; JENKS, Bruce. Les Activités conjointes des Organisations Internationales, en Particulier au Sein du Système des Nations Unies. *In*: DUPUY, René-Jean (ed.). **Manuel sur les Organisations Internationales (A Handbook on International Organizations)**. 2. ed. Dordrecht/Boston/Londres: Martinus Nijhof Publishers/Kluwer Law International, 1998. p. 513-539.

SMILLIE, Ian; EVENSON, Kristie. Sustainable Civil Societies or Service Delivery Agents? *In*: DIJKZEUL, Denis; BEIGBEDER, Yves. **Rethinking International Organizations: Pathology and Promise**. Nova Iorque/Oxford: Berghahn Books, 2003. p. 287-322.

SUY, Eric. Peace-Keeping Operations. *In*: DUPUY, René-Jean (ed.). **Manuel sur les Organisations Internationales (A Handbook on International Organizations)**. 2. ed. Dordrecht/Boston/Londres: Martinus Nijhof Publishers/Kluwer Law International, 1998. p. 555.

WALDOCK, Claud Humphrey Merdith. The Regulation of the Use of Force by Individual States in International Law. **Recueil des Cours de l'ADI**, t. 81, p. 415-517, 1952.

### Documento consultado:

Supplement to an Agenda for Peace. UN doc. A/50/60-S/1995 (1), 1995.

**Sites consultados:**

<[www.afr.com/articles](http://www.afr.com/articles)>.

<<http://edition.cnn.com/2005/TECH/science/05/19/sumatra.quake/index.html>>.

<[www.reliefweb.int/appeals/fts\\_tsunami.html](http://www.reliefweb.int/appeals/fts_tsunami.html)>.

<[www.ochaonline.un.org](http://www.ochaonline.un.org)>.

Recebido em: 23/03/2012

Aceito para publicação em: 15/05/2012