

O posicionamento da China acerca das intervenções humanitárias do Conselho de Segurança das Nações Unidas no pós-Guerra Fria

Henrique Zeferino de Menezes*

RESUMO

O artigo tem o objetivo de debater o posicionamento e as ações do governo chinês em relação às intervenções humanitárias do Conselho de Segurança das Nações Unidas nos últimos anos. O fim da Guerra Fria marcou o revigoramento da instituição e suscitou uma série de intervenções militares destinadas a conter graves catástrofes humanitárias. A China, entretanto, apresenta um posicionamento aparentemente contraditório em relação às novas “responsabilidades” da comunidade internacional.

Palavras-chave: Intervenção humanitária; Conselho de Segurança das Nações Unidas; China.

O presente trabalho tem o objetivo de discutir uma das principais transformações na agenda internacional de segurança – a vertiginosa expansão do número de intervenções humanitárias realizadas pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas. Tal transformação é entendida aqui como resultado da emergência de um novo ordenamento internacional com o fim da Guerra Fria, que, por sua vez, implicou o revigoramento do Conse-

* Graduando em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais; e-mail: hzmenezes@hotmail.com.

lho de Segurança e a reemergência do organismo como um ator capaz de atuar de forma significativa e efetiva no cenário internacional. Com a queda do muro de Berlim, a posterior derrocada da União Soviética e o aparente triunfo da democracia liberal, questões relacionadas à necessidade de proteção da soberania estatal, à manutenção do direito à não-intervenção em assuntos internos dos países e à eminente necessidade de proteção de direitos fundamentais básicos do homem passaram a figurar como temas centrais no debate acerca das intervenções militares do Conselho de Segurança na década de 1990. A diversificação e expansão do escopo de temas reconhecidos pela sociedade internacional como relevantes e necessários à manutenção da paz e segurança internacional – tais como a proteção dos direitos humanos e a própria manutenção de regimes democráticos – acirraram os debates teóricos e políticos sobre a legitimidade e o poder de ações uni ou multilaterais em países que, porventura, colocassem em risco a “estabilidade internacional”.

Dessa forma, o posicionamento da China sobre tais temas é extremamente relevante, uma vez que o país é um dos cinco detentores do poder de veto do Conselho de Segurança das Nações Unidas, figura atualmente como grande potência econômica mundial e apresenta uma situação político-econômica bastante peculiar, já que atravessa um período de certa liberalização da sua economia, enquanto é constantemente acusado, principalmente pela mídia internacional, de repressão às liberdades individuais de seus cidadãos e graves desrespeitos aos direitos humanos.

O acesso a informações e a produções científicas sobre o tema é muito escasso. Com isso, pretende-se, através deste artigo, apresentar, mesmo que de forma sucinta e superficial, o posicionamento da China em relação às intervenções militares de caráter humanitário realizadas pelo Conselho de Segurança no âmbito doméstico de Estados soberanos.

O CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS NO PERÍODO PÓS-GUERRA FRIA

A criação da Organização das Nações Unidas, em 10 de dezembro de 1945, marcou a emergência de um novo cenário nas relações internacionais e o surgimento de uma organização que apresentava a indubitável intenção –

como apregoado pela Carta de São Francisco¹ – de promover e manter a paz internacional através da consolidação de um regime internacional de segurança coletiva sob a égide do Conselho de Segurança. Entretanto, tal organismo não ficou imune às transformações nas relações entre as principais potências mundiais do pós-guerra. O acirramento da Guerra Fria alterou sensivelmente as expectativas acerca da ação do Conselho de Segurança. Os dois protagonistas do conflito – Estados Unidos e União Soviética – que, juntamente com China, Inglaterra e França, são detentores do direito de veto no Conselho de Segurança, internalizaram para a instituição o seu embate. Pôde-se então perceber uma paralisia do Conselho, uma vez que as iniciativas de ambas as partes eram prontamente vetadas² pelo seu opositor. Através do poder de veto, as potências antagônicas, que durante a Guerra Fria dividiam ideologicamente o mundo, eram capazes de frustrar o envolvimento da ONU em conflitos nas regiões sob sua influência. Dessa forma, o Conselho de Segurança permaneceu estagnado por quase cinquenta anos, mantendo-se à mercê das grandes potências mundiais.

O fim da Guerra Fria fez emergir um cenário em que a relação entre os membros permanentes do Conselho aproximou-se da cooperação, fazendo com que o organismo se tornasse apto a agir de forma mais efetiva e, simultaneamente, pudesse incorrer sobre um escopo muito maior de questões (MALONE, 2003). Então, com fim da Guerra Fria e da paralisia proveniente da internalização de tal conflito para a organização, o Conselho de Segurança ressurgia e passava, na perspectiva extremamente otimista do primeiro pós-Guerra Fria,³ a desempenhar um papel inédito e imprescindível para a segurança e para o sistema internacional.

Entretanto, o fim da pretensa estabilidade internacional decorrente da manutenção da bipolaridade do período da Guerra Fria marcou a ascensão

¹ Documento fundador da Organização das Nações Unidas e no qual estão contidos os ditames da organização.

² A resolução do Conselho de Segurança aprovando a Guerra da Coreia foi uma exceção a tal paralisia.

³ Alexandra de Mello e Silva (1998), ao retratar a participação e a relevância do Conselho no pós-Guerra Fria, divide tal período em: “Primeiro pós-Guerra Fria”, marcado pelo otimismo em relação à instituição, que vai da queda do muro de Berlim à Guerra do Golfo. Já o “Segundo pós-Guerra Fria” é marcado por “forças de fragmentação”, “inaugurado pela derrocada da URSS e o início da decomposição da antiga Iugoslávia” (p. 11). Ou seja, caracterizado pelo início das críticas sobre o papel e as atitudes da organização.

de uma série de novos conflitos (terrorismo, guerras civis, limpeza étnica etc.) que, diferentemente do ocorrido no passado, não mais correspondiam à lógica prevista pelo Conselho de Segurança, uma vez que não se caracterizam como conflitos interestatais, mas como convulsões domésticas. “Contrariamente à visão da Carta da ONU, os conflitos do período pós-Guerra Fria fizeram ascender subitamente crises humanitárias e questões referentes à intervenção” no plano interno de países (DAVIS, 2002, p. 4). De caráter e motivações variadas, tais conflitos inerentes à esfera doméstica dos Estados passaram a destruir sociedades e impossibilitar a vida coletiva em determinados pontos do mundo, acarretando catástrofes humanitárias incalculáveis, resultantes de guerras civis ou tribais ou mesmo de atos unilaterais de governos contra seus cidadãos (RAMOS, s.d).

A Carta da ONU, ao conceder ao Conselho de Segurança a capacidade de tomar quaisquer decisões visando à restauração da paz e da segurança internacional,⁴ autoriza-o, então, a tomá-las com base em acordos subsequentes à Carta de São Francisco, dentre eles a Declaração Universal dos Direitos Humanos. Assim, passou-se a incluir as crises humanitárias, o terrorismo, ameaças a regimes democráticos, dentre outras questões, como situações que ameaçam o ideal de paz mundial. “O Conselho de Segurança se tornou mais flexível na definição de ameaça à paz e segurança internacional, incluindo fluxos de refugiados, desastres humanitários e abusos aos direitos humanos” (ADEBAJO, p. 1).⁵ A nova conformação do cenário político mundial e a emergência de graves crises civis em vários países fizeram com que o Conselho de Segurança passasse a lidar com uma grande quantidade de conflitos, a maioria dos quais de natureza interna e que envolvem complexidades muito além dos conflitos interestatais.

O ano de 1999 marca a ascensão de uma nova era de ativismo no Conselho de Segurança das Nações Unidas (MALONE, 1993). Ainda no fim do século XX, o discurso da organização e das principais potências econômicas e bélicas do Ocidente insistia na invalidade do apego à defesa da soberania e do

⁴ Artigo 24 (1) e capítulo VII da Carta da ONU.

⁵ Tradução livre de: “The UN Security Council also became more flexible in defining threats to international peace and security to include refugee flows, humanitarian disasters, and even human rights abuses”.

direito à não-intervenção como forma de proteger determinados governos que violam os direitos e liberdades essenciais da sua população. Tal justificativa, segundo Kofi Annan,⁶ não seria mais razoável para manter os Estados afastados da ação internacional contra catástrofes humanitárias e violações dos direitos humanos. A partir de então, episódios nos quais os direitos humanos são violados, instaurando crises humanitárias agudas, poderão ser considerados, pelos responsáveis pela manutenção do sistema de segurança coletiva da ONU, como ameaças à paz mundial, estando o Conselho de Segurança apto a intervir militarmente. A mudança na concepção da necessidade e da possibilidade de se intervir nos assuntos domésticos de países que desrespeitam – ou mesmo negligenciam – as obrigações humanitárias para com seus cidadãos, bem como as ações realizadas pelo Conselho de Segurança no Timor Leste, Camboja, Ruanda e Somália, por exemplo, podem ser entendidas, de alguma forma, como responsáveis por uma alteração no próprio conceito de soberania.

SOBERANIA NACIONAL *VERSUS* INTERVENÇÃO HUMANITÁRIA

A controvérsia existente entre o direito à soberania estatal e a possibilidade de intervenção militar no domínio privado de Estados violadores de direitos humanos, mediante aprovação do Conselho de Segurança das Nações Unidas, assumiu posição de destaque nas relações internacionais durante a década de 1990. O princípio da soberania jurídica dos Estados, inaugurado em Westphalia em 1648, no qual todo e qualquer Estado é uma entidade autônoma, soberana, capaz e com o direito de controlar individualmente⁷ suas questões domésticas confronta-se constantemente com a noção moderna de que todos os indivíduos têm direitos inerentes, que remetem à idéia de liberdades básicas e que, em momento algum, podem ser reprimidas (CZERNECKI, 2003).

⁶ Retirado de discurso proferido na Assembleia Geral da ONU em 1999 e citado por Michael Davis (2002).

⁷ Individualmente aqui se refere ao direito de não sofrer intervenção estrangeira, tanto de Estados como de organizações internacionais.

Daí o embate entre os fundamentos utilizados pela sociedade internacional para legitimar a série de intervenções militares dos últimos anos e o princípio da não-intervenção. O direito internacional tradicional define intervenção como uma interferência, através da utilização da força, nos assuntos domésticos de um Estado (SMITH, 2000). Entretanto, nas últimas décadas tem-se presenciado um novo tipo de intervencionismo, que se caracteriza e se diferencia das formas de intervenção do passado por duas questões fundamentais: são intervenções multilaterais e que buscam responder a questões de caráter humanitário (CARLSON, 2002). Por outro lado, o princípio da não-intervenção – fundamental na organização do sistema internacional contemporâneo – seria aquele através do qual se forma “o reconhecimento do direito de cada Estado exercer autoridade final sobre suas próprias questões”, que, por sua vez, “cria uma divisão entre os assuntos domésticos de cada Estado e os interesses do sistema internacional” (BIERSTEKER; WEBER, *apud* CARLSON, 2002, p. 1).⁸

As contradições nesse domínio das relações internacionais são inúmeras e não há como se esperar uma resposta indelével e unanimemente aceita, podendo-se perceber uma confrontação em dois níveis: por um lado, um debate de caráter teórico e, por outro, uma discussão que perpassa o próprio texto da Carta de São Francisco.

O tradicional debate teórico das relações internacionais entre neo-realistas e neoliberais ao tratar das divergências entre os conceitos de soberania e intervenção se torna interminável e incapaz de fornecer respostas sustentáveis, como demonstram Carlson (s.d), Bellamy (2003) e Messari (2003).⁹ Isso se deve principalmente ao fato de realistas e liberais, mesmo concordando sobre determinadas premissas teóricas,¹⁰ posicionarem-se de forma dia-

⁸ Tradução livre de: “The recognition of a state’s right to exercise final authority over its own affairs, and, as such, creates a division between the internal affairs of each states and the concerns of the broader international system”.

⁹ Apesar de utilizarem terminologias diferentes para descrever os grupos de autores ou as correntes teóricas, todos os autores citados estão tratando do mesmo debate.

¹⁰ Segundo Messari (2003), pode-se pensar numa síntese das premissas neo-realistas e neoliberais, que passam pela “centralidade do Estado como agente, a antecedência ontológica dos interesses e das preferências desses Estados, e o papel eficiente ou derivado das instituições internacionais na definição de tais interesses” (p. 174). As divergências estariam justamente nas consequências, que, por sua vez, podem ser reduzidas ao

metralmente oposta em relação a questões como: (1) autonomia e eficiência das instituições internacionais; (2) importância fundamental do direito à não-intervenção como constituinte essencial da ordem internacional; (3) possibilidade de mudança no sistema internacional, principalmente no que diz respeito à conformação de um novo modelo de soberania nacional. Isso, por sua vez, gera um impasse fundamental na forma de se perceber a fronteira entre intervenção militar multilateral e o direito à soberania estatal.

Os teóricos do realismo defendem a ilegitimidade de intervenções militares realizadas de forma unilateral ou operacionalizadas por organizações internacionais de caráter regional – como a intervenção da Otan no Kosovo – ou mesmo as próprias intervenções humanitárias aprovadas pelo Conselho de Segurança da ONU. Para o realismo: “O Estado não apenas permanece como o principal ator dentro da política internacional, mas a soberania se mantém, vigorosamente estável, como o princípio organizacional essencial do sistema internacional” (CARLSON, s. d, p. 33).¹¹

Por outro lado, a vertente liberal das relações internacionais entende que foi criada uma nova norma que dá autoridade e legitimidade às instituições internacionais multilaterais para intervir militarmente em Estados violadores dos direitos humanos. Isso se dá através da atuação da sociedade internacional, por meio de suas instituições, na contenção de emergências humanitárias (BELLAMY, 2003). A própria concepção de “soberania estatal pode ser ‘afastada/ cancelada’ a todo momento em que o comportamento de um governo”, mesmo nos limites de seu próprio território, “ameaçar direitos humanos elementares” ou em momentos em que “a proteção dos direitos básicos de seus cidadãos só puder ser assegurada por forças externas” (SMITH, 2000, p. 74).

As controvérsias relativas à inviolabilidade do direito à não-intervenção e à legitimidade de uma organização, tal qual a ONU, de intervir militarmente em um país, via aprovação do Conselho de Segurança, tornam-se mais contundentes quando analisadas a partir do próprio texto da Carta de São Fran-

debate em torno do tipo de ganho que Estados buscam: ganhos relativos para o realismo ou ganhos absolutos, de acordo com o institucionalismo liberal.

¹¹ Tradução livre de: “States not only remained the primary actors within international politics, but sovereignty also continued to be firmly entrenched as the main organizing principle of the international system”.

cisco. Segundo Czernecki (2003) e Davis (2002), a Carta das Nações Unidas, que contém os fundamentos e normas da organização, é contraditória quando se refere à “fronteira” entre soberania e intervenção. Assim, ela pode ser usada tanto para legitimar os argumentos daqueles que defendem as intervenções humanitárias, quanto como fonte jurídica para embasar posicionamentos favoráveis à preservação do direito de não ingerência em assuntos domésticos.

É fácil perceber onde o conflito aparece. Por um lado, a Carta assegura a proteção dos direitos humanos e, no caso de ameaça à paz e segurança internacional, o Conselho de Segurança mantém o poder de usar a força, se necessário. Por outro, os Estados não querem ter sua autonomia infringida. (CZERNECKI, 2003, p. 3)¹²

A corrente dos antiintervencionistas baseia-se diretamente na Carta para apresentar suas duas principais justificativas, que, segundo tais teóricos, refutam a capacidade do Conselho de intervir em assuntos domésticos, mesmo alegando e comprovando o desrespeito aos direitos humanos. Todos os Estados, ao assinarem o documento, estariam de acordo com o artigo 2º (4) da Carta, o qual afirma a renúncia ao uso da força contra a integridade territorial ou contra a independência política de qualquer Estado, salvo em momentos de autodefesa. A segunda justificativa estaria contida no artigo 2º (7), o qual enfatiza a impossibilidade legal das Nações Unidas de tratar de questões essencialmente de jurisdição doméstica dos Estados (CZERNECKI, 2003). Ou seja, para tal corrente de pensamento, os princípios da soberania e o direito à não-intervenção na esfera doméstica dos Estados são entendidos como os principais norteadores do ordenamento internacional e, dessa forma, responsáveis, também, em última instância, pela manutenção da paz internacional. A proteção aos direitos humanos – valor nunca negado por tal corrente – é de responsabilidade, essencialmente, dos governos nacionais, não podendo ser utilizada como argumento legitimador para interven-

¹² Tradução livre de: “It’s easy to see where the conflict arises. On the one hand, the Charter provides for human rights protections and in the event that international peace and security is threatened, the Security Council maintains the power to use force as it deems necessary. On the other hand, states do not want their autonomy infringed upon”.

ções militares. Busca-se, então, por um lado, relacionar a preocupação com a preservação dos direitos humanos à idéia de autogerência dos países e, por outro, evitar a possibilidade ou o risco de uma instrumentalização dos direitos humanos, visando, através dessas intervenções, a realizar interesses essencialmente políticos ou econômicos.

Por sua vez, os defensores das intervenções humanitárias do Conselho de Segurança apóiam-se no Artigo 55 da Carta de São Francisco, que postula¹³ aos Estados-membros a necessidade de cumprir responsabilidades específicas, como a observância universal aos direitos humanos e às liberdades fundamentais dos homens. Tal corrente baseia-se na idéia de “sovereignty as responsibility” para justificar intervenções humanitárias por agentes externos em casos em que populações tenham seus direitos fundamentais usurpados. Apesar de concordarem que a soberania é uma norma legal e um direito fundamental nas relações internacionais, os intervencionistas reclamam a intervenção humanitária em determinados momentos, em condições específicas e através de procedimentos rigorosos, que passam pela aprovação do Conselho de Segurança das Nações Unidas.

Através da rápida exposição do debate acerca da existência do direito do Conselho de Segurança de intervir militarmente em Estados com graves problemas humanitários, pode-se perceber que não há um consenso sobre tal temática. Definitivamente, existem compreensões opostas do assunto, a despeito da intensificação da ocorrência de operações humanitárias realizadas não só pelo Conselho de Segurança.

A VISÃO CHINESA DAS INTERVENÇÕES HUMANITÁRIAS DO CONSELHO DE SEGURANÇA

O tema desta seção é muito pouco pesquisado e apresenta uma bibliografia extremamente escassa, uma vez que “a posição da China sobre tais assuntos é dificilmente mencionada”, tanto em encontros políticos internacionais

¹³ A adoção do termo tem o objetivo de reafirmar o caráter anárquico do sistema internacional, que se caracteriza pela inexistência de um governo supranacional com capacidade coercitiva e que possa fazer cumprir imediatamente as resoluções do Conselho de Segurança.

como em documentos da própria organização (DAVIS, 2002, p. 11). Uma análise mais detalhada do assunto pode ser fundamental para os atuais debates sobre as Nações Unidas, já que o posicionamento chinês diante da atuação do Conselho de Segurança da ONU pode sustentar uma possível contradição no seio do organismo. E, dessa forma, contribuir para as críticas daqueles que tentam demonstrar a falta de legitimidade internacional do organismo.¹⁴

Ao analisar as recentes intervenções humanitárias do Conselho de Segurança da ONU e o posicionamento da China em relação a esse tipo de operação, percebem-se duas grandes contradições. A primeira está relacionada diretamente à organização internacional, enquanto a segunda diz respeito às ações do governo chinês.

Primeira contradição

A reemergência do Conselho de Segurança e o fortalecimento da organização teriam conferido à comunidade internacional a legitimidade de intervir militarmente em Estados que violam os direitos fundamentais de seu povo, ou mesmo que, de alguma forma, negligenciam tais direitos. Ou seja, os princípios da soberania e da não-intervenção não seriam mais capazes de evitar a ingerência internacional, uma vez que os “membros da comunidade internacional não são obrigados a respeitar a soberania de Estados que, rudemente, violam os direitos humanos”¹⁵ (SMITH, 2000, p. 74). Entretanto, a China, enquanto membro permanente do Conselho de Segurança, é severamente acusada de desrespeitar direitos fundamentais do povo chinês, assim como de defender peremptoriamente a inviolabilidade da soberania dos Estados e do direito à não-intervenção.

Durante a 54ª sessão da Assembleia Geral da ONU, em 1999, o Secretário Geral, Kofi Annan, tentou demonstrar esse novo engajamento da organização através de uma série de intervenções humanitárias que, segundo Annan, sinalizavam a emergência de uma nova era nas relações internacionais.

¹⁴ O argumento da falta de legitimidade do Conselho de Segurança seria resultado da nítida sub-representação dos países em desenvolvimento em tal organismo, que, atualmente, constituem a imensa maioria dos países-membros das Nações Unidas.

¹⁵ Tradução livre de: “Members of the international community are not obliged to respect the sovereignty of a state the egregiously violates human rights”.

Para o secretário Geral das Nações Unidas, “a soberania dos Estados estaria sendo redefinida pelas forças da globalização e da cooperação internacional”, assim como a própria “carta da ONU trazia consigo a missão kantiana de uma federação de repúblicas comprometidas com a paz internacional” (DAVIS, 2002, p. 1 e 7).

Em resposta a Annan, o ministro das Relações Exteriores da China apresentou a posição do país em relação à controvérsia acerca da possível superposição dos direitos humanos sobre a soberania dos Estados. Segundo Tang Jiaxuan, “a questão dos direitos humanos é, essencialmente, um assunto interno dos países e dirigido pelos esforços independentes do governo desses países”.¹⁶ O então ministro chinês enfatizou em seu discurso a preeminência da soberania e da não-intervenção como princípios fundamentais à manutenção da paz e da estabilidade internacional, assim como a necessidade de se buscar uma cooperação entre os países e o desenvolvimento das regiões mais pobres como meio de assegurar “a tranquilidade internacional” (MRE-RPC, 2000). Esse debate deixa clara a discrepância de opiniões no âmago da organização, pois, para a diplomacia chinesa:

Nenhum país tem o direito de assumir uma superioridade moral e impor suas preferências sobre outros, uma vez que cada país tem o direito de determinar como ele deve preservar os direitos humanos, levando em consideração suas prioridades econômicas, sociais, políticas e culturais. (KOJI, p. 2)¹⁷

Segundo o governo chinês, os direitos humanos são uma questão essencialmente doméstica, dado que as diferenças histórico-culturais concedem a “cada país o direito de escolher o seu próprio sistema social, sua via para o desenvolvimento e seus valores, que, por sua vez, se ajustam às condições nacionais” (MRE-RPC, 2000).

O posicionamento irredutível da China sobre um tema tão controverso e tão importante para as relações internacionais contemporâneas é de difícil

¹⁶ Tradução livre de: “The issue of human rights, in essence, is an internal affair of a country, and should be addressed mainly by the independent effort of government of the country”.

¹⁷ Tradução livre de: “No country has the right to assume moral superiority and impose its preference on others, each country having the right to determine how it shall protect human rights in light of its economic, social, political, and cultural priorities”.

entendimento. Entretanto, pode ser pensado como resposta às divergências existentes entre as concepções da organização e do governo chinês, a partir de três pontos centrais.

Primeiramente, o particular entendimento dos políticos e acadêmicos chineses sobre a forma mais eficaz de se manter a paz e a estabilidade internacional. De acordo com o governo chinês, “a nova ordem mundial deveria basear-se essencialmente nos cinco princípios de coexistência pacífica,¹⁸ nos propósitos e princípios da Carta das Nações Unidas e nas demais normas reconhecidas universalmente e que governam as relações internacionais”¹⁹ – que seriam a soberania estatal e o direito à não-intervenção (MRE-RPC, 2000).

O segundo ponto fundamental para analisar o entendimento chinês sobre a necessidade de preservação da autonomia e da soberania dos Estados deriva do processo histórico de construção da nação chinesa.

A adesão irrestrita da China às normas de Westphália sobre soberania estatal deriva da sua traumática entrada na sociedade internacional durante o fim do tumultuado período imperial e se estendendo da primeira Guerra do Ópio, em 1839, até a queda da última dinastia em 1912. (GILL; REILLY, 2000, p. 42)²⁰

Desde então, a China, assim como a maioria dos países asiáticos com experiências históricas de colonização parecidas, tornaram-se sensíveis a qualquer tipo de ingerência em assuntos domésticos, bem como ferrenhos defensores da necessidade de se preservar a soberania e o direito à não-intervenção (KOJI, s.d.). O período de 1839 a 1949, conhecido como *China's century of humiliation*, quando o país viveu graves momentos de interferência internacional e perda de autonomia, justifica grande parte do discurso do governo e,

¹⁸ Os cinco princípios seriam: (I) respeito recíproco à integridade territorial e soberania de cada Estado; (II) não agressão mútua; (III) não interferência nos assuntos internos de cada Estado; (IV) igualdade e benefícios mútuos; (V) coexistência pacífica (MRE-RPC, 2004).

¹⁹ Tradução livre de: “New order should be based on the Five Principles of Peaceful Co-existence, the purposes and principles of the UN Charter and other universally recognized norms governing international relations”.

²⁰ Tradução livre de: “China's adherence to strict Westphalia norms of state sovereignty derives from its traumatic entry into international society during the tumultuous late imperial period, roughly extending from the first Opium War in 1839”.

de certa forma, fundamenta a intransigência e a precaução do país em relação às intervenções humanitárias.

O nascimento da República Popular da China com a Revolução Comunista de Mao Tse-Tung, em 1949, marca uma drástica cisão nas relações entre Pequim e a comunidade internacional.²¹ A partir desse momento o governo chinês passa a se opor veementemente a qualquer tipo de ingerência internacional em seus assuntos domésticos, assim como defender a necessidade de países em desenvolvimento se manterem fora do alcance de investidas e intervenções externas.

O terceiro ponto está diretamente relacionado ao processo histórico da China. O passado de violações e dependência criou uma concepção rígida no país quanto à necessidade de os países mais fracos e menos desenvolvidos se protegerem e protegerem suas populações de ingerências externas. Para políticos e acadêmicos chineses, o termo “humanitarismo” vem sendo utilizado para legitimar ações com interesses escusos e as intervenções estariam intimamente relacionadas às políticas hegemônicas dos Estados Unidos (CARLSON, 2002). De modo geral, “os chineses vêem a soberania como um obstáculo à expansão de forças hegemônicas e como uma ferramenta que países débeis são capazes de utilizar para promover a equidade na arena internacional” (CARLSON, 2002, p. 23).²²

Durante todo o período da Guerra Fria e após a derrocada da União Soviética, os governantes chineses insistiam que a ONU, como organização de Estados-nações soberanos, deveria dedicar-se a promover a redução de custos de transação, favorecer a cooperação internacional e defender os interesses dos Estados soberanos que dela fazem parte. Temerosos em relação à formação de uma possível organização com poderes supranacionais, os chineses enfatizaram a impossibilidade e incapacidade jurídica da ONU de in-

²¹ Com a Revolução Comunista de 1949, os representantes do Partido Nacionalista – o Kuomintang – refugiam-se em Taiwan, de onde passam a representar a China na ONU. Somente em 1971, no auge da Revolução Cultural, os líderes da República Popular da China tomam para si o direito de representar o país na organização, assim como reafirmam internacionalmente a aceitação do conteúdo da Carta das Nações Unidas e da Declaração Universal dos Direitos Humanos.

²² Tradução livre de: “The Chinese viewed sovereignty as an obstacle to the expansion of hegemonic power and a tool that weak countries are able to utilize to promote equality within the international arena”.

tervir em quaisquer assuntos relativos à política interna dos países (GILL; REILLY, 2000).

Assim, percebe-se que a China possui um embasamento rígido e sustentável para se opor ao novo entendimento da sociedade internacional sobre a necessidade e possibilidade de intervir em assuntos domésticos de Estados soberanos. A história do país, assim como sua atual situação sociopolítica, são diretamente responsáveis pela formação e legitimação do entendimento chinês sobre as intervenções de caráter humanitário do Conselho de Segurança e sobre a necessidade de preservação da soberania dos países.

Segunda contradição

A segunda contradição refere-se às ações do governo chinês em relação às intervenções humanitárias do Conselho de Segurança. Apesar de manter um posicionamento rígido e de defender abertamente a necessidade de se preservar a inviolabilidade da soberania dos Estados, a China não utiliza seu poder de veto no Conselho de Segurança. O país possui convicções extremamente fortes sobre o que é a soberania, por que deve ser um princípio inviolável e por que é contrária à lógica das intervenções humanitárias, entretanto as aceita, através da abstenção durante a aprovação de resoluções e mesmo através de pequenas participações – principalmente com observadores e apoio técnico – nas operações humanitárias (GILL; REILLY, 2000; CARLSON, 2002).

Segundo Carlson (2002), a China estaria passando por um processo de mudança de concepção em relação à necessidade de preservação dos direitos humanos e, conseqüentemente, da possibilidade de a comunidade internacional agir em prol desses direitos. Simultaneamente ao rígido e estático posicionamento chinês sobre a soberania estatal, “líderes chineses também se comprometiam com operações multilaterais de *peacekeeping*, o que gradualmente estaria alterando a postura chinesa sobre as intervenções humanitárias e, por extensão, sobre o próprio papel da soberania na política internacional” (2002 p. 4).²³ A guerra do Golfo teria dado um impulso à mudança de

²³ Tradução livre de: “Chinese leaders also committed to a series of multilateral peacekeeping operations that gradually modified China’s stance on humanitarian intervention and, by extension, sovereignty’s role in international politics”.

posição do país em relação à atuação do Conselho de Segurança. Entretanto, as falhas e crises de operações militares – como os episódios na Somália e Haiti – e a Guerra do Kosovo trouxeram à tona novamente as insatisfações e relutâncias da China em relação às operações humanitárias.

Entretanto, essa tímida aceitação das intervenções humanitárias do Conselho de Segurança pelo governo chinês e a possível mudança de concepção sobre temas tão caros ao país “são fruto de um cálculo racional das elites políticas chinesas quanto aos custos e benefícios relativos de se aceitar essa redefinição da balança entre soberania e intervenção humanitária” (CARLSON, 2002, p. 5).²⁴ A China não tem a intenção de se confrontar com as principais potências mundiais que, de modo geral, patrocinam as ações humanitárias do Conselho de Segurança. Dessa forma, sua política externa realiza um duplo movimento. Com objetivos nítidos de formar uma imagem positiva do país diante da comunidade internacional, assim como se tornar, reconhecidamente, um membro mais responsável e atuante no Conselho de Segurança, a China passa a formalizar mais compromissos internacionais de caráter humanitário (CARLSON, 2002; MOORE, 2001).²⁵ Entretanto, dadas algumas condições, o governo chinês é extremamente rígido e atua de forma contundente para coibir ações do Conselho de Segurança que violem o princípio da não-intervenção. À medida que os governantes chineses percebem a possibilidade de essas intervenções “contribuírem sensivelmente para a emergência de movimentos separatistas e apelos por autodeterminação, eles tomam para si um papel muito mais atuante na oposição a operações humanitárias multilaterais” (CARLSON, 2002, p. 30).²⁶ A relação da China com Taiwan é também de extrema tensão. Sempre que o tema é tratado no Conselho de Segurança, a China rompe sua resistência passiva às ações do Conselho e faz uso imediato de seu poder de veto (DAVIS, 2002).²⁷

²⁴ Tradução livre de: “Are product of Chinese foreign policy elites rational calculation of the relative costs and benefits of allowing for a redefinition of the balance between state sovereignty and humanitarian intervention”.

²⁵ Apesar do seu poder e da aliança com os Estados Unidos para barrar qualquer tentativa de reforma do Conselho de Segurança, a China tem intenções de se mostrar mais eficiente e condizente com os anseios e preocupações atuais da comunidade internacional.

²⁶ Tradução livre de: “Contributing to the rise of self-determination and separatist movements, the Chinese have taken a more active role in opposing multilateral operations”.

²⁷ No ano de 2000, por exemplo, a China usou seu poder de veto apenas quatro vezes, três delas em questões que envolviam Taiwan.

A posição chinesa de defesa veemente dos princípios da soberania e da não-intervenção, ao lado de maior participação em questões desse tema, deve ser pensada levando-se em consideração “a natureza do sistema internacional atual, as experiências chinesas com o mundo moderno, a situação estratégica do país e sua política doméstica” (QUINGGUO, *apud* KOJI, p. 2).²⁸ A situação política chinesa, sua identidade sociocultural e política revelam uma série de motivações e constrangimentos que, de certa forma, constituem suas práticas políticas internacionais. “Alexander Wendt considera que as identidades definem os interesses, que, por sua vez, definem as preferências” dos Estados (MESSARI, 2003, p.177), de modo que “as instituições domésticas, assim como as condições políticas de um país constroem as práticas de seus governos em relação à guerra e paz” (DAVIS, 2002, p. 2).

Qualquer análise da posição chinesa em relação à soberania, ao direito à não-intervenção e às intervenções humanitárias revela a conexão da sua política externa com sua estrutura política doméstica. A China, atualmente, apresenta *status* de país autoritário, já que estabelece fortes restrições às liberdades políticas e civis de seus cidadãos, mantendo, ainda, perseguições contra pequenos grupos islâmicos na Ásia Central. Seus conflitos com Taiwan e a dominação exercida sobre o Tibete a fazem manter uma postura rígida de preservação incondicional da soberania nacional. Ou seja, a situação atual chinesa, de Estado autoritário, com restrições e dominação sobre comunidades periféricas, molda sua resistência à idéia de intervenção humanitária e faz com que o país reforce sua percepção sobre soberania, não-intervenção e territorialidade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A China, nos últimos anos, vem passando por transformações que, de certa forma, levam-na a uma maior flexibilização em determinados temas das relações internacionais. Entretanto, tal flexibilização é muito mais visível

²⁸ Tradução livre de: “The nature of the existing international system; China’s experience with the outside world in modern times; its international status; and its domestic politics”.

no campo econômico, com o país passando por modificações nas suas estruturas básicas de produção e organização econômica.

O modelo autoritário rígido existente na China desde meados do século XX, baseado na visão positivista de Estado como centralizador dos interesses da nação e responsável pela gestão total da vida pública, ainda não dá sinais reais de fragmentação. A China possui ainda uma série de entraves políticos internacionais que, por sua vez, resultam em situações delicadas para a política externa chinesa.

O particular e trágico processo histórico de formação da nação chinesa, a preocupação em evitar que países mais vulneráveis sofram ingerências externas, o que acarreta a necessidade de fortalecimento da soberania e do princípio da não-intervenção, a dominação exercida sobre o Tibete e, principalmente, a conturbada relação com Taiwan²⁹ impelem o país à necessidade de defender a inviolabilidade e impossibilidade de ingerência de Estados ou organizações internacionais nas políticas domésticas de Estados soberanos. Dessa forma, a mudança de posição do governo chinês, percebida pelo aumento de sua participação internacional nas operações humanitárias, será lenta. O país se manterá verbalmente contrário às intervenções do Conselho de Segurança, mas sem se expor internacionalmente ou gerar constrangimentos através da utilização indiscriminada do seu poder de veto contra ações de cunho humanitário.

²⁹ A situação ficou ainda mais delicada quando a Assembléia Nacional Popular da China aprovou uma lei anti-secessão que permite o uso da força caso Taiwan decida declarar sua independência formal. O governo da China considera Taiwan uma “província rebelde” – embora a ilha funcione como um país autônomo – e pleiteia sua reintegração desde 1949, quando o governo derrubado pela revolução comunista fugiu para a região. A entidade política não é reconhecida como Estado soberano pela ONU e não faz parte das principais organizações internacionais (Folha de S. Paulo, 14/3/2005).

ABSTRACT

This article aims at debating the Chinese government's stance and actions concerning humanitarian interventions of the UN Security Council in the past few years. The end of the Cold War gave new strength to the institution, and witnessed a series of military interventions to face serious humanitarian catastrophes. However, China has adopted an apparently contradictory stance in relation to the international community's new "responsibilities".

Key words: Humanitarian intervention; United Nations Security Council; China.

Referências

ADEBAJO, Adekeye. **Collective security and humanitarian intervention**. Disponível em: <http://www.un-globalsecurity.org/pdf/Adebajo_paper_hum_intervention.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2004

BELLAMY, Alex J. Humanitarian responsibilities and interventionist claims in international society. **Review of International Studies**, Cambridge, v. 29, n. 3, p. 321-340, 2003.

CARLSON, Allen. **Protecting sovereignty, accepting intervention: the dilemma of chinese foreign relations in the 1990s**. New York: National Committee on United States-China Relations, 2002. Disponível em: <http://www.ncuscr.org/Publications/Full_Text_Booklet%20_Final_Format.pdf> Acesso em: 27 nov. 2005.

CARLSON, Allen. **The new sovereignty debate**. New York: National Committee on United States-China Relations. Disponível em: <<http://www.ncuscr.org/articlesandspeeches/carlson%20final%203-11-pdf.pdf>> Acesso em 12 abr. 2005.

CHINA. Ministério das Relações Exteriores. **Foreign Minister Tang Jiaxuan at the 54th Session of the UN General Assembly**. 20 de Novembro de 2000. Disponível em: <<http://www.fmprc.gov.cn>> Acesso em 25 nov. 2005.

CHINA. Ministério das Relações Exteriores. **Human rights in China**. 9 de Julho de 2002. Disponível em: <<http://www.fmprc.gov.cn>> Acesso em 25 nov. 2005.

CHINA. Ministério das Relações Exteriores. **The five principles**. 14 de Junho de 2004. Disponível em: <<http://www.fmprc.gov.cn>> Acesso em 25 nov. 2005.

CZERNECKI, Jennifer L. The United Nation's paradox: the battles between humanitarian intervention and sovereignty. **Duquesne Law Review**, Duquesne, v. 41, p. 391-407, 2003.

DAVIS, Michael C. Humanitarian intervention and China's world view. In: ISA ANNUAL INTERNATIONAL CONFERENCE, New Orleans, 2002. Disponível em: <<http://www.isanet.org/noarchive/michaeldavis.html>>. Acesso em 27 nov. 2005.

GILL, Bates; REILLY, James. Sovereignty, intervention and peacekeeping: the view from beijing. **Survival**, v. 42, n. 3, p. 41-59, 2000. Disponível em: <<http://www.brookings.edu/dybdocroot/views/articles/gill/2000survival.pdf>>. Acesso em: 27 nov. 2005.

KOJI, Watanabe. The debate on humanitarian intervention. In: KOJI, Watanabe (Org.). **Humanitarian intervention: the envolving asian debate**. Disponível em: <http://www.jcie.or.jp/thinknet/pdfs/human_watanabe.pdf> Acesso em: 10 dez. 2004.

LAMAZIÈRE, Georges. O fim da Guerra Fria, a Guerra do Golfo e a “nova ordem mundial”. **Política Externa**, Brasília, v. 4, n. 4, mar. 1996.

MALONE, David. The security council in the post-Cold War era: a study in the creative interpretation of the U.N. Charter. **Duquesne Law Review**, Duquesne, 2003.

MESSARI, Nizar. Segurança no pós Guerra Fria: o papel das instituições. In: ESTEVES, Paulo (Org.). **Instituições internacionais: segurança, comércio e integração**. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2003.

MOORE, Greg. China's cautions participation in the UN Human Rights Regime. **Human Rights & Human Welfare**, Denver, v. 1, n.1, p. 23-29, 2001.

RAMOS, Adriana. Intervenção Humanitária. **Revista Eletrônica de Direito Dr. Romeu Vianna**. Disponível em: <http://www.viannajr.edu.br/revista/dir/doc/art_10013.pdf> Acesso em: 10 dez. 2004.

RUGGIE, John Gerard. Multilateralism: the anatomy of an institution. **International Organization**, Cambridge, v. 46, n. 3, p.561-598, 1992.

SILVA, Alexandra de Mello e. O Brasil e o Conselho de Segurança da ONU. **Carta Internacional**, São Paulo, Ano 6, n. 68, 1998.

SMITH, Michael J. Humanitarian intervention revisited: is there a universal policy? **Harvard International Review**, Cambridge, v. 22, n. 3, Fall 2000.

Documentos consultados

Disponíveis em: <http://www.fmprc.gov.cn>

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES DA REPÚBLICA POPULAR DA CHINA (MRE-RPC). **Foreign Minister Tang Jiaxuan at the 54th Session of the UN General Assembly**. 20 de Novembro de 2000.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES DA REPÚBLICA POPULAR DA CHINA (MRE-RPC). **Human rights in China**. 9 de Julho de 2002.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES DA REPÚBLICA POPULAR DA CHINA (MRE-RPC). **The five principles**. 14 de Junho de 2004.