

**ANDRÉ REGIS DE CARVALHO**

**Intervenções Humanitárias, Soberania e Interesses Estatais:  
Obstáculos à Construção de um Regime Internacional de Direitos Humanos,  
no Contexto do Realismo e da Anarquia Global.**

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS  
FACULDADE DE DIREITO DO RECIFE  
DOUTORADO EM DIREITO

**ANDRÉ REGIS DE CARVALHO**

**Intervenções Humanitárias, Soberania e Interesses Estatais:  
Obstáculos à Construção de um Regime Internacional de Direitos Humanos,  
no Contexto do Realismo e da Anarquia Global.**

Tese apresentada ao Doutorado em  
Direito da UFPE para a obtenção do  
título de Doutor em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Raymundo  
Juliano Feitosa.

Recife, setembro de 2003.

**ANDRÉ REGIS DE CARVALHO**

**Intervenções Humanitárias, Soberania e Interesses Estatais:  
Obstáculos à Construção de um Regime Internacional de Direitos Humanos,  
no Contexto do Realismo e da Anarquia Global.**

COMISSÃO JULGADORA

TESE PARA OBTENÇÃO DO GRAU DE DOUTOR EM DIREITO.

Dr. João Maurício Leitão Adeodato

Dr. Ricardo Seitenfus

Dr. Marcelo Medeiros

Dr. Michel Zaidan Filho

Dra. Margarida de Oliveira Cantarelli

MEMBROS SUPLENTE

Dr. Marcos Aurélio Guedes

Dr. Gustavo Ferreira

**DADOS CURRICULARES**  
**ANDRÉ REGIS DE CARVALHO**

[andregis4@aol.com](mailto:andregis4@aol.com)  
[CarvA451@newschool.edu](mailto:CarvA451@newschool.edu)

NASCIMENTO	12.10.1967 – RECIFE/PE
FILIAÇÃO	Cleto Regis de Carvalho Maria do Carmo Cavalcanti de Carvalho
1988/1992	Curso de Graduação em Administração de Empresas Universidade Católica de Pernambuco
1991/1995	Curso de Graduação em Direito Faculdade de Direito do Recife – UFPE
1996	Professor Substituto de Direito Econômico Faculdade de Direito do Recife – UFPE
1997	Professor Substituto de Teoria Geral do Estado Faculdade de Direito do Recife – UFPE
1997	Professor de Ciência Política Faculdade de Direito de Olinda
1997	Mestre em Ciência Política – UFPE
1998	Professor de Direito Internacional Público da Faculdade de Direito de Olinda
2000	Mestre em Ciência Política pela <i>New School For Social Research – New York</i>
2002	Candidato ao Ph.D. em Ciência Política pela <i>New School For Social Research – New York</i>
1998/2003	Doutoramento em Direito pela Faculdade de Direito do Recife - UFPE
2001	Professor Titular de Direito Constitucional da Faculdade de Direito de Olinda

*Para minha esposa Luciana com amor.*

*Em resposta a grandes eventos na ordem internacional, são freqüentes dois tipos de abordagens, ambas equivocadas: uma é a afirmativa de que tudo mudou; a outra a de que nada mudou.*

*Fred Halliday*

**AGRADECIMENTOS:**

Agradeço de todo coração e, portanto, com muito carinho a todas as pessoas que direta ou indiretamente contribuíram para a realização desta tese. Muitas participaram significativamente, mesmo sem saber, outras me ajudaram em épocas passadas, e várias foram essenciais na fase conclusiva deste trabalho. Para evitar injustiça, com possível falha de memória, e por absoluta falta de espaço nesta página, omitirei o nome delas.

Não obstante, faço questão de destacar algumas pessoas que me ajudaram de forma mais intensa e direta. Entre elas: Ivânia de Barros Melo Dias e Ednaldo Régis Dias que me apoiaram de maneira incondicional; meu orientador Raymundo Juliano que me acompanhou desde o início desta jornada; e, meu amigo, e principal interlocutor acadêmico, Marcus André Melo. Agradeço também a Marcos Nóbrega, David Plotke, Gustavo e Priscila Krause; Andrew Arato, Bill Melo, Margarida Cantarelli, Carminha e Josi. Aos meus alunos Kharol, Danilo e Diana. E ainda, meus agradecimentos para a CAPES e para a Faculdade de Direito de Olinda por terem possibilitado meus estudos em Nova York. E, finalmente, agradeço aos meus pais e a toda minha família pelo suporte que sempre recebi, e especialmente a minha mãe, ao meu cunhado Heldio Villar, e à Luciana, pelos comentários e pela revisão deste trabalho.

**RESUMO:**

Esta tese examina um dos temas mais importantes da atualidade para a efetivação internacional dos Direitos Humanos, as Intervenções Humanitárias. Procuramos mostrar grande parte da complexidade que diz respeito à possível construção de um regime internacional de Direitos Humanos. Esta complexidade envolve a natureza da ordem internacional, formada a partir de Vestfália, principalmente pela redefinição do conceito de soberania, onde os Estados se relacionam num contexto de anarquia. Este trabalho analisa razões que explicam a impossibilidade de construção de tal regime destinado à viabilização de Intervenções Humanitárias de maneira previsível e sistemática, para combater crimes contra a humanidade. Considerando que, na ordem internacional onde os Estados Unidos são a única superpotência, todo e qualquer assunto da agenda internacional passará necessariamente pela aprovação deste país, esta tese discute a lógica da posição americana quanto às Intervenções Humanitárias. Finalmente, este trabalho, a partir de análise sobre o Conselho de Segurança da ONU, evidencia grandes obstáculos para a defesa dos Direitos Humanos, em termos de justiça global.

**Palavras-chaves:** Intervenções Humanitárias, Soberania, Direitos Humanos, crimes contra a humanidade, Realismo, regimes internacionais, *doutrina Bush*, Direitos Humanos e o Conselho de Segurança da ONU.

**ABSTRACT:**

This thesis studies one of the most important themes of the current affairs, namely, Humanitarian Interventions. It shows the complexities that involve the construction of an international regime of human rights, which takes into consideration the nature of the international order based on the Westphalian ideas, especially, through the redefinition of the concept of Sovereignty, where the relationships among states are taken in an anarchical context. This work analyses the main reasons that explain why it is impossible to establish such a regime, devoted to grant Humanitarian Interventions aimed to combat crimes against humanity. Considering the singular status of the United States, as the only world superpower, it claims that any subject in order to enter into the international agenda must have the approval of the United States, then, it is important to observe what are the nuances behind the logic of the American position in that area. Finally, from a global justice point of view, taking into consideration the Security Council of the United Nations, this thesis stresses huge obstacles for human rights protection.

**Keywords:** Humanitarian Interventions, sovereignty, crimes against humanity, Realism, international regimes, *Bush doctrine*, human rights and The Security Council of the United Nations.

**SUMÁRIO:**

	<b>PÁG.</b>
1.0 – INTRODUÇÃO _____	11
2.0 – PRIMEIRO CAPÍTULO: <i>Intervenções Humanitárias: Por que, quando, onde, e como intervir?</i> _____	21
3.0 – SEGUNDO CAPÍTULO: <i>Direitos Humanos e o conceito de soberania num mundo pós 11 de setembro</i> _____	77
4.0 – TERCEIRO CAPÍTULO: <i>Bases teóricas para o estudo das Intervenções Humanitárias (do Globalismo ao Realismo)</i> _____	94
5.0 – QUARTO CAPÍTULO: <i>O papel dos Estados Unidos e a impossibilidade de construção de um Regime Internacional de Direitos Humanos</i> _____	134
6.0 – QUINTO CAPÍTULO: <i>O Conselho de Segurança e as perspectivas para as Intervenções Humanitárias num contexto anárquico-realista</i> _____	176
7.0 – CONCLUSÕES _____	197
8.0 – REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS _____	205

## 1- INTRODUÇÃO

A origem do conceito de Guerra Justa é muito antiga, remonta aos trabalhos de Santo Agostinho, no século IV, em sua obra *Cidade de Deus*. De acordo com seus ensinamentos, sob a perspectiva cristã, as guerras de agressão ou de conquista são inaceitáveis, pois o cristão deve estar comprometido com a paz. Não obstante, existem determinadas situações que podem gerar o direito de fazer guerra, mas Guerra Justa, ou seja, momentos em que a guerra, mesmo com todo sofrimento que ela por ventura vier a produzir, é justificável.

Para Santo Agostinho o que torna uma Guerra Justa é a necessidade de se proteger inocentes que não possuam meios de defesa. Desta forma, se alguém sabe que outrem está sendo agredido, deve, até mesmo usando armas, impedir a agressão. A lógica é que é preferível ao cristão sofrer a cometer uma agressão. Entretanto, é permitido o uso da força em legítima defesa de inocentes. Na verdade, defender inocentes é uma obrigação cristã. (ELSHTAIN, 2002, p. 263)

Ainda, de acordo com Santo Agostinho, a primeira obrigação dos combatentes numa Guerra Justa é o compromisso de não ferir os não combatentes. Além disso, uma agressão deliberada e gratuita contra não combatentes de um determinado Estado constitui violência que exige resposta. Esta por sua vez requer punição justa aos agressores, destinada a prevenir futuras agressões. (ELSHTAIN, 2002, 264)

Quando consideramos a atual divisão política mundial, o grande problema é saber a quem compete decidir se determinada guerra é justa ou não, para permitir o intrometimento de Estados, ou organizações internacionais, nos assuntos internos de outros.

Certamente esta discussão sobre Guerra Justa já é bastante antiga, vários pensadores se ocuparam desse tema e algumas organizações internacionais foram criadas comprometidas com seus princípios, como a Liga das Nações, ou a própria ONU. Entretanto, somente com o final da Guerra Fria<sup>1</sup> (1945-1991), um certo otimismo acerca do desenvolvimento de um regime internacional de Direitos Humanos foi difundido ao redor do globo. Pensava-se que a partir daquele momento haveria mais proteção aos Direitos Humanos e que a Comunidade Internacional iria finalmente estabelecer um verdadeiro e eficaz sistema de segurança humana, capaz de coibir os crimes contra a humanidade.

Por isso, esperava-se que as Intervenções Humanitárias se tornassem mais numerosas, e, portanto, freqüentes. Não obstante, episódios como a longa guerra civil na Bósnia, o genocídio em Ruanda, o separatismo na Chechênia e em Aceh, na Indonésia, e a ocupação israelense nos territórios palestinos, por exemplo, frustraram essas expectativas.

Um dos motivos deste resultado é que as intervenções armadas destinadas a garantir assistência humanitária são altamente subversivas tanto do ponto de vista teórico, isto por que o Direito Internacional é fundado na idéia de soberania estatal, quanto prático, pois a ordem internacional é formada por entes dotados de poderes assimétricos. Devemos, também, ressaltar que os conflitos que podem

---

<sup>1</sup> Não obstante, devemos recordar que este tema começou a ser discutido ainda durante a Guerra Fria, embora de timidamente. Aproximadamente, na metade dos anos 80, Mikhail Gorbachev propôs um sofisticado e complexo sistema de segurança internacional que abrangia política desarmamentista e segurança econômica e ecológica globais. Gorbachev defendeu a ampliação do papel das Nações Unidas como a garantidora da segurança internacional. Isto seria possível mediante a expansão das operações de manutenção da paz (*peacekeeping functions*) bem como de um maior envolvimento da ONU em Intervenções Humanitárias (Tickner, 1997, p. 182).

motivar Intervenções Humanitárias acontecem independentemente do Direito Internacional. Ou seja, não surgem por falta de Direito Internacional, e sim pela limitação do Direito Internacional em alcançar os microconflitos em Estados falidos. (ROBERTSON, 2002, p.180)

Outra dimensão muito importante da questão diz respeito ao relacionamento entre as políticas internas e externas. Uma vez que a política interna pode ser fundamental no processo decisório que culminará com a intervenção ou não (LUBAN, 2002, p.85). Isto por que a decisão de intervir no estrangeiro deve ser politicamente legitimada tanto no exterior quanto dentro do próprio Estado. Numa democracia, o suporte político dos cidadãos é uma condição moralmente necessária para qualquer intervenção humanitária. Se os cidadãos rejeitam a idéia de Guerra Justa, pois acreditam que as guerras só devem ser promovidas para garantir os próprios interesses estratégicos dos Estados, então, Intervenções Humanitárias serão inviáveis do ponto de vista político. É interessante observar que, em regra, a opinião pública interna dos países com capacidade de intervenção tende a aceitar o custo, em termos de vidas dos combatentes, em guerras motivadas pelo interesse nacional, como, por exemplo, luta por aquisição ou manutenção de território, mas, não quando de Intervenções Humanitárias. Ainda quanto à influência da política interna, devemos destacar que os governantes tendem, antes de tomar qualquer decisão sobre possível intervenção, a analisar o que eles poderão ganhar ou perder eleitoralmente com a intervenção.

De acordo com Luban, as Intervenções Humanitárias dependem do lastro teórico da chamada Guerra Justa, como maneira de justificação para que os cidadãos dêem apoio aos seus governos para que estes possam intervir nos assuntos internos de outros países sob o argumento de defesa humanitária. Ou seja, para viabilizar a devida mobilização em favor de determinada intervenção, existe a necessidade de justificá-la com argumentos morais.

Considerando esta questão a partir do ponto de vista do Direito Internacional, a Carta das Nações Unidas declara que o uso de força armada é proibido exceto para proteger o interesse comum. O problema é que não há uma definição pacífica do que seja o interesse comum, nem tão pouco de quem tem autoridade para defini-lo.

Não podemos esquecer num trabalho como este, a participação da Comunidade Internacional no processo decisório acerca das intervenções. Por isso, devemos perguntar quais os argumentos que poderão garantir o apoio da Comunidade Internacional a uma possível intervenção humanitária? Ou melhor, que tipo de violação dos Direitos Humanos será suficiente para gerar este tipo de apoio?

Para responder esta pergunta, numa ordem unipolar, onde os Estados Unidos representam o poder hegemônico, deveremos dar especial atenção ao modo como a política externa americana opera em situações de graves violações aos Direitos Humanos, pois por maiores que sejam os crimes praticados contra a humanidade, as chances de acontecer qualquer intervenção humanitária sem a participação direta ou indireta dos Estados Unidos, são muito pequenas.

Neste sentido, muitos dos críticos das Intervenções Humanitárias afirmam que é melhor um mundo sem elas, por um motivo simples: nunca haverá intervenção sem que haja interesse dos Estados Unidos, e que, pelo seu passado recente, o comportamento dos Estados Unidos não inspira confiança. Então, é melhor que não haja intervenções para que os Estados Unidos não possam usá-las meramente como instrumento prático da sua verdadeira *Realpolitik*.

Nesta ordem anárquica a dificuldade de entendimento e a desconfiança entre os países são enormes. Notadamente, a inexistência de um regime internacional para resolver problemas de segurança humana, perpetua a discórdia e inviabiliza a cooperação que poderia significar a construção de um sistema de intervenção capaz de dar início a uma nova dimensão dos Direitos Humanos.

Dessa forma, torna-se crucial para o entendimento sobre a impossibilidade da construção de um sistema internacional de segurança humana, a questão da natureza do sistema de Vestfália<sup>2</sup>. Isto por que como não existe um governo mundial para dirimir os conflitos, nem para estabelecer um ordenamento jurídico que possa ser obedecido por todos, o sistema internacional funcionará sempre de modo precário. Na realidade, enquanto não forem criados mecanismos de intervenção adequados e respeitados, não haverá um sistema lógico e previsível capaz de prevenir os crimes contra a humanidade, ou de punir os responsáveis por eles. Até lá, iremos assistir apenas a Intervenções Humanitárias esporádicas que não obedecerão a uma lógica pré-determinada que possam caracterizar o funcionamento de um sistema de segurança humana.

---

<sup>2</sup> O sistema de Vestfália, complementado, no século dezenove, com a institucionalização definitiva do monopólio estatal da violência legal, foi baseado no princípio da territorialidade e na soberania dos Estados. Por isso, tornou-se o ícone dos analistas de política internacional.

Combater os crimes contra a humanidade é uma necessidade para a preservação da idéia de uma verdadeira Comunidade Internacional, da idéia de um só mundo, onde cada indivíduo seja um cidadão global, independentemente de sua origem, sexo, cor etc. Até mesmo por que, com a chamada globalização, as atrocidades contra civis não podem mais ser mantidas escondidas do público. Desta forma, genocídio, onde quer que ocorra, chegará aos lares dos que possuam televisores, pois as tragédias passaram a ser veiculadas em tempo real, é o chamado *efeito CNN*.

Não obstante, entendemos que enquanto as pessoas continuarem a raciocinar de forma estatal, o impacto das imagens serão limitados, mesmo considerando que muitos passos já foram dados em direção à construção de uma “opinião pública” mundial capaz de mobilizar pessoas, governos e organizações para responder aos crimes contra a humanidade. Neste sentido, por exemplo, organizações não-governamentais estão usando a Internet para mobilizar pessoas pelo mundo na luta contra abusos de Direitos Humanos. Elas têm sido responsáveis por campanhas objetivando o combate ao trabalho infantil, a escravidão, ao banimento de minas terrestres, e a promoção de instituições políticas capazes de melhorar a qualidade democrática nos Estados.

Por isso, segundo o Secretário Kofi Annan, para o estabelecimento de um regime internacional de Direitos Humanos, confiável, e amplamente aceito, responsável por Intervenções Humanitárias, torna-se fundamental, face ao extremo sofrimento humano em várias partes do globo, o apoio dos povos espalhados pelo mundo. O objetivo é a construção de um sistema confiável e

consistente que seja aplicável a todos, independentemente, de região ou nacionalidade, afinal, a humanidade é indivisível (ANNAN, 1999, p.88). Mas será isto possível? Este trabalho mostra que enquanto não houver modificação significativa na natureza da ordem internacional, chamada de sistema de Vestfália<sup>3</sup>, a resposta será, infelizmente, negativa.

Neste sentido, o primeiro objetivo deste trabalho é o de procurar responder o porquê, quando e como acontecem as Intervenções Humanitárias. Com base nas lições aprendidas com casos recentes de violações aos Direitos Humanos (especialmente, Ruanda, Kosovo e Timor), procuramos identificar quais foram os elementos relevantes que possibilitaram as intervenções em uns casos e em outros não. Ou seja, o que esteve em jogo, quais foram os interesses que possibilitaram Intervenções Humanitárias.

Posteriormente, procuramos identificar as dificuldades que existem para a criação de qualquer sistema multilateral de proteção aos Direitos Humanos. Isto dentro de uma análise crítica acerca da compatibilidade entre as idéias de soberania estatal e intervenção humanitária internacional, num contexto anárquico-realista de relações internacionais. Quando é que as normas internacionais de Direito Internacional Público permitem a quebra de soberania, se é que elas permitem?

Damos breve atenção aos aspectos relacionados com a solidez das instituições políticas. Mostramos que existe uma relação direta entre o colapso das instituições políticas e as Intervenções Humanitárias, no sentido de que é,

---

<sup>3</sup> Sobre o sistema de Vestfália: Kissinger, 1994, p.65, 68, 76, 139, 290, 806.

praticamente, condição necessária para qualquer intervenção humanitária, além da existência de crimes contra a humanidade, o colapso das instituições políticas do Estado passível de sofrer intervenção, ou seja, sem instituições falidas, as possibilidades de intervenção praticamente desaparecem.

Nesta tese, analisamos o porquê da dificuldade ou mesmo da impossibilidade de se criar um regime internacional de Direitos Humanos patrocinado pela ONU, ou por qualquer outra organização internacional, para promover a chamada *segurança humana*<sup>4</sup>. O argumento deste trabalho deixa claro que, não é possível o estabelecimento de um sistema multilateral voltado para a resolução dos conflitos humanitários, num contexto mundial de anarquia e discórdia, via intervenção humanitária. Os interesses estatais das potências, e, principalmente, da superpotência hegemônica, relacionados à manutenção do *status quo* prevalecem, colocando em segundo plano outros interesses.

A tese está estruturada da seguinte forma: O primeiro capítulo refere-se a uma abordagem teórica sobre Intervenções Humanitárias, buscando a compreensão do que elas são, quando e como devem ocorrer, e sob qual autoridade devem ser executadas. O segundo capítulo rediscute o conceito de soberania estatal, sua relação com os Estados falidos, e o conceito de responsabilidade de proteger<sup>5</sup>, onde há o choque, onde há compatibilidade. Por sua vez, o terceiro capítulo expõe uma abordagem teórica sobre Relações Internacionais para mostrar o contexto onde as relações entre Estados ocorrem.

---

<sup>4</sup> *Segurança humana, ou proteção humana* seria a situação onde haveria um arcabouço institucional internacional, pertencente ou não ao sistema ONU, eficaz para responder prontamente às violações de Direitos Humanos, caracterizadas como crimes contra a humanidade.

<sup>5</sup> Este termo se refere à responsabilidade da *Comunidade Internacional* em proteger indivíduos, independentemente de base territorial de graves violações de seus Direitos Humanos.

Neste capítulo são revisados temas como cooperação e regimes internacionais. O problema apresentado é discutido, principalmente, com base no Realismo, enquanto paradigma teórico de justificação da ordem.

O quarto capítulo é voltado para a análise da atuação dos Estados Unidos nas Intervenções Humanitárias e para a explicação do porquê é impossível esperarmos o estabelecimento de um regime internacional, patrocinado pela ONU, voltado para a resolução de conflitos de violação de Direitos Humanos a partir de Intervenções Humanitárias. Levamos em consideração as várias dimensões políticas e legais decorrentes da questão. O objetivo deste capítulo é mostrar a lógica de como os Estados Unidos se comportam em situações que podem levar a possíveis Intervenções Humanitárias. Expomos as principais características, da política americana, relevantes para nosso tema, e principalmente, como os Estados Unidos influenciam a construção da agenda internacional.

Como, para muitos analistas, a responsabilidade pelo funcionamento de tal sistema deveria ficar sob a responsabilidade do Conselho de Segurança das Nações Unidas, no quinto capítulo, verificamos os alcances e limites deste Conselho, neste domínio específico da Política e do Direito Internacional. Mostramos que considerando as evidências históricas, decorrentes da análise de casos recentes, não há como defendermos a idéia de que o Conselho de Segurança tenha condições efetivas de desempenhar tais funções. Ainda, neste capítulo, tentamos estabelecer um padrão de previsibilidade para Intervenções Humanitárias.

E finalmente, a última parte do trabalho é destinada às suas conclusões, procurando reforçar nosso argumento sobre os obstáculos à construção de um sistema de proteção humana<sup>6</sup> na ordem de Vestfália.

Pelo que apresentamos nesta introdução fica claro que este trabalho tem caráter interdisciplinar. Envolve: Teoria do Estado, Direito Internacional Público, Direitos Humanos e Relações Internacionais. A estrutura teórica advém, tanto da Teoria Geral do Estado, quanto das teorias de Relações Internacionais. Procuramos criar um quadro que sintetize toda a complexidade que envolve a temática desta tese.

---

<sup>6</sup> O que chamamos aqui de sistema internacional de proteção humana é o que os autores na língua inglesa, como Donnelly (1995), chamam *human rights regime* ou *human rights system*.

## **2 – PRIMEIRO CAPÍTULO: *Intervenções Humanitárias: Por que, quando, onde e como intervir?***

Neste capítulo, analisamos as intervenções humanitárias. Discutimos seu conceito e sua importância para a construção de uma ordem fundada na idéia de justiça global. A partir da ilustração de alguns casos práticos, mostramos os principais alcances e limites desse tipo de intervenção. O objetivo deste capítulo é discutir o que é uma intervenção humanitária, o porquê de sua necessidade, quando ela deve ocorrer e, finalmente, como ela deve ser executada.

Inicialmente devemos observar que a Comunidade Internacional nunca foi capaz de enfrentar e resolver as demandas por justiça global, decorrentes de situações que exigem medidas coercitivas contra determinados Estados, ou grupos armados paramilitares, para proteger vítimas inocentes de graves violações dos seus direitos fundamentais, mesmo havendo o reconhecimento internacional de que os Estados não têm o direito de escravizar, perseguir ou torturar seus próprios cidadãos. Afinal, os povos possuem direitos além de fronteiras.

### ***A IDÉIA DE COMUNIDADE INTERNACIONAL***

Ao longo deste trabalho, seguindo um costume dos que escrevem sobre relações internacionais, referimo-nos por diversas vezes à existência de algo chamado de Comunidade Internacional sem parar para refletir sobre seu verdadeiro significado. Será que ela existe? Quais são os principais indicativos de sua existência? Quem representa e quem é representado pela Comunidade Internacional? Quais são seus valores? Quais os interesses da Comunidade Internacional? Essas são questões importantes para a compreensão do nosso

objeto de estudo, pois geralmente as intervenções são feitas em nome desse ser abstrato denominado de Comunidade Internacional.

Reconhecemos que o termo *Comunidade Internacional* é vago, para efeito deste trabalho consideramos Comunidade Internacional como sendo as relações entre os Estados, membros da ONU, e organizações internacionais, sob influência de todos os atores que desempenham qualquer papel relevante nas relações mundiais, como, por exemplo, a comunidade científica, a mídia e as empresas transnacionais. Neste sentido:

*The international community, in an internationalist model, is essentially the society of states, supplemented by nonstate actors that participate in international politics. Intervention on behalf of human rights is permissible to the extent that it is authorized by the society of states (DONNELLY, 1995, p. 121).*

É interessante observarmos que o termo Comunidade Internacional pertence àquela categoria de termos que são sempre usados de forma vaga, porém positiva, nunca de modo negativo ou pejorativo. Na verdade, não existe um entendimento claro e pacífico do que realmente significa esse termo. Chris Brown afirma que, mesmo não havendo consenso sobre a idéia de Comunidade Internacional, todos os que usam o termo fazem-no de modo a destacar seus aspectos positivos, levando-nos a inferir que o mundo será um lugar melhor com a existência dessa comunidade do que sem ela<sup>7</sup>. Brown apresenta uma distinção

---

<sup>7</sup> A idéia de que normas e valores universais irão triunfar, sobre normas e valores baseados em particularidades locais, é uma característica do pensamento liberal.

entre Comunidade Mundial<sup>8</sup> e Comunidade Internacional, sendo esta moldada dentro de uma visão centrada no Estado, o que não ocorre com aquela. Dessa forma, iremos a partir de agora distinguir os termos *Comunidade Mundial* e *Comunidade Internacional*. Assim, Comunidade Mundial engloba atores como Estados e organizações internacionais, empresas transnacionais, organizações não-governamentais, universidades e até personalidades, enquanto que Comunidade Internacional é formada pelo mundo de Vestfália, ou seja, Estados e organizações internacionais. Dessa maneira, a Comunidade Mundial contém a Comunidade Internacional. Devemos, entretanto, observar que a segunda domina a primeira.

Um dos maiores obstáculos à construção de uma Comunidade Mundial, não centrada na idéia do Estado, é a falta de uma verdadeira rede comunicativa de intercâmbio global. Existem meios de comunicação de alcance global, mas ainda não existe uma mídia propriamente mundial, muito embora, se for possível que um dia ela venha a existir, estamos hoje mais próximos de tê-la do que antes e,

---

<sup>8</sup> Quais são as evidências que nos levam a concluir que existe uma tendência de construção, ou de maior aprofundamento, de uma Comunidade Mundial? Chris Brown nos alerta para o fato de que existe uma grande diferença entre o desenvolvimento de uma Comunidade Mundial e o de um mundo único.

Para que haja o surgimento de qualquer comunidade deve existir o reconhecimento de interesses comuns e de identidades. Para Anderson, uma comunidade está formada quando determinado grupo de pessoas se imagina como parte de um mesmo grupo, daí a idéia de “Comunidade Imaginada”.

O fato de que jovens de várias partes do mundo usem *jeans*, escutem as mesmas músicas ou brinquem com os mesmos jogos eletrônicos não significa que estamos criando uma Comunidade Mundial. Isso porque o impacto da influência externa sobre esses jovens não produz padronização. As respostas são distintas. O *Hip Hop*, quando chegou na periferia do Recife, não fez com que os jovens recifenses se tornassem iguais aos jovens americanos, mas fez surgir um movimento novo que misturou esse ritmo musical com o maracatu e outros ritmos locais, surgindo o chamado movimento mangue.

É importante observar que o surgimento de um “mundo único”, mediante o qual as pessoas possam ter maior contato, não implica necessariamente no surgimento de consciência moral compartilhada por todos, ou mesmo de uma identidade comum. Pelo contrário, maior contato, ao invés de criar as condições propícias para uma maior aproximação de afinidades, pode gerar ódio, desentendimento e incompreensão.

provavelmente, estaremos mais próximos de tê-la num futuro bem próximo do que no presente. Outro grande obstáculo diz respeito à ausência de mecanismos de pressão dos indivíduos, independentemente de onde eles estejam, sobre os governantes ou sobre aqueles que tomam as decisões que terão impacto de alcance global<sup>9</sup>.

### *QUESTÕES ESSENCIAIS*

Nos recentes episódios de intervenções humanitárias, principalmente a partir de 1990, não encontramos nenhum padrão aceitável de regularidade quanto aos fundamentos e objetivos que as motivaram. A regra tem sido não ter regra: até hoje inexistem regras básicas aceitas por todos ou, pelo menos, pelo próprio Conselho de Segurança das Nações Unidas, para fundamentar intervenções como as ocorridas na Somália<sup>10</sup>, Bósnia<sup>11</sup>, Ruanda<sup>12</sup>, Kosovo<sup>13</sup> e Timor Leste<sup>14</sup>.

A grande complexidade desse tema pode ser avaliada a partir da tentativa de se responder a quatro importantes questões: 1) Existe o direito de intervenção de um Estado, ou grupo de Estados, ou mesmo de organizações internacionais,

---

<sup>9</sup> A idéia de comunidade implica a existência de uma fonte social, ou a única fonte, de valores para sustentar determinado grupo de indivíduos. O fundamental é fazermos uma análise sobre as perspectivas para a emergência de uma verdadeira Comunidade Mundial num mundo pós-11 de setembro. O surgimento de uma Comunidade Mundial seria um excelente indicativo, não apenas do desenvolvimento de interesses globais supranacionais, mas também da criação da consciência de uma identidade mundial comum.

<sup>10</sup> Resoluções do Conselho de Segurança da ONU sobre a Somália: 733(1992); 794(1992); 814(1993); 837(1993); 878(1993); 886(1993); 897(1994); 923(1994); 954(1994).

<sup>11</sup> Resoluções do Conselho de Segurança sobre a Bósnia: 770(1992); 816(1993); 819(1993); 820(1993); 824(1993); 836(1993); 844(1993); 859(1993); 900(1994); 913(1994); 941(1994); 942(1994); 943(1994); 958(1994); 970(1995); 982(1995); 987(1995); 988(1995); 998(1995); 1003(1995); 1004(1995); 1015(1995); 1021(1995); 1022(1995); 1026(1995); 1031(1995); 1088(1996); 1174(1996); 1247(1999).

<sup>12</sup> Resoluções do Conselho de Segurança da ONU sobre Ruanda: 918(1994); 929(1994); 955(1994); 1005(1995); 1011(1995); 1165(1998).

<sup>13</sup> Resoluções do Conselho de Segurança da ONU sobre o Kosovo: 1160 (1998); 1199(1998); 1203(1998); 1244(1999).

<sup>14</sup> Resoluções do Conselho de Segurança da ONU sobre Timor Leste: 1264(1999); 1272(1999).

nos assuntos internos de outros Estados? 2) Quais são as circunstâncias que permitem a intervenção? Em outras palavras, quando intervir? 3) Como o interventor deve proceder na intervenção, ou melhor, como ele deve intervir? E, finalmente, 4) quem tem legitimidade ou autoridade para intervir?

Antes de respondê-las, é necessário fazermos a devida conceituação do termo *intervenção humanitária*. Considerando que o conceito de intervenção humanitária possui muitas variações, entendemos que é preciso reunir alguns pontos característicos comuns a, praticamente, todas elas, para que tenhamos certeza do que estamos tratando.

Em primeiro lugar, *intervenções humanitárias* nem sempre indicam o uso de força militar como elemento central de coerção. Portanto, as intervenções humanitárias podem ser armadas ou não-armadas. Como exemplo de intervenção humanitária não-armada, temos as do tipo não-governamental, como as intervenções da Cruz Vermelha Internacional ou as dos Médicos sem Fronteiras. E mesmo as intervenções humanitárias governamentais podem ser baseadas em sanções diplomáticas, políticas, ou econômicas<sup>15</sup>.

Neste trabalho, estamos definindo intervenções humanitárias não como tendo o objetivo de aliviar o sofrimento de vítimas de fenômenos físicos naturais como terremotos e enchentes, por exemplo, mas por problemas políticos criados pelo próprio homem. Por isso, somente será intervenção humanitária quando se tratar da necessidade de se enviar forças armadas para o território, ou espaço aéreo

---

<sup>15</sup> Para o propósito deste trabalho, quando falamos em intervenções humanitárias estamos falando sobre aquelas do tipo militar, salvo se expressamente indicado de modo diferente.

de um determinado Estado soberano, contra a vontade do governo desse Estado, e sem que esse Estado tenha, necessariamente, cometido algum ato de agressão contra os demais Estados, mas que sua população, ou parte dela, esteja sofrendo graves violações em seus direitos humanos. Sendo assim, não há semelhança entre os conceitos de intervenção humanitária e de legítima defesa, ou seja, o objetivo de uma intervenção humanitária não é o de repelir determinada agressão ou invasão de potência estrangeira.

Devemos observar que as intervenções humanitárias constituem casos extremos de interferência nos assuntos internos de outros Estados para combater as circunstâncias geradoras do sofrimento humano, onde nosso senso moral e nossa sensibilidade humana estão sendo brutalmente atacados. As intervenções são, ainda, humanitárias quando os fatos que as motivaram não estão, necessariamente, pondo em risco a segurança de qualquer outro Estado participante do sistema internacional. Ou seja, a intervenção não deverá ser baseada na defesa dos interesses estratégicos dos países interventores.

Não obstante, entendemos que, seguindo opinião de Arnold Kanter, o termo *humanitário* não deve ser construído de modo restrito nem também literal. Kanter faz um alerta importante no sentido de que as intervenções humanitárias não devem ser executadas como se os Estados interventores estivessem inteiramente desprovidos de interesses, ou seja, como se a ação dos interventores fosse baseada, única e exclusivamente, em questões humanitárias sendo, portanto, intervenções imparciais. De acordo com ele, mesmo quando os motivos da intervenção pouco tenham a ver com questões de segurança interna, ou que essa

preocupação não seja o principal fator que a provocou, toda e qualquer intervenção terá sempre motivações políticas.

Por isso, é importante definirmos intervenção da maneira mais ampla possível, para incluir ações de grau variado de coercitividade, das mais pacíficas até as mais violentas. Segundo Annan, a ironia trágica do problema é que a maioria das crises humanitárias atuais é desconhecida e poderia ser resolvida sem a necessidade de intervenções violentas, como as que ocorreram na antiga Iugoslávia<sup>16</sup>. Para Annan, o apoio e o comprometimento com intervenções humanitárias, desde *peacekeeping* a *state-building*, variam de região para região e de crise para crise (ANNAN, 1999, p.89). Uma das explicações para essa variação é a natureza do termo *intervenção humanitária*, uma vez que ele é extremamente vago e repleto de dúvidas quanto a sua própria conformidade com as regras do Direito Internacional.

Por isso mesmo, segundo Evans e Sahnoun, o uso da expressão “intervenções humanitárias” produz, necessariamente, um deslocamento equivocado do cerne central da questão, colocando a ênfase no Estado, grupo de Estados, ou organização que pretenda intervir e não no Estado, ou melhor, no grupo humano que precisa da intervenção. Além disso, ela gera outros inconvenientes, relacionados a diversos entendimentos sobre o conteúdo do conceito de intervenção humanitária.

Para Evans e Sahnoun, a substituição do termo *intervenção humanitária* pelo uso de uma nova terminologia intitulada “*the responsibility to protect*”,

---

<sup>16</sup> Resoluções do Conselho de Segurança da ONU sobre a antiga Iugoslávia: 713(1991); 724(1991); 757 (1992); 760(1992); 771(1992); 787(1992); 827(1993); 908(1994); 914(1994); 947(1994); 967(1994);992(1995); 1074 (1996); 1166(1998); 1207(1998).

traria várias vantagens. O objetivo da troca de terminologia é destacar quais são as reais questões em jogo. Trocando a terminologia de “intervenção” para “proteção”, elimina-se o risco de confusão entre: a) intervenções humanitárias governamentais, armadas ou não-armadas, coercitivas ou não-coercitivas; e b) intervenções humanitárias não-governamentais, e não-armadas.

Além disso, eles apontam outras três grandes vantagens para a troca da terminologia. Primeiro, com o emprego da nova terminologia haverá maior atenção aos que necessitam da intervenção e não aos que estão considerando intervir. Dessa forma, a discussão será sobre a responsabilidade da Comunidade Internacional em proteger grupos humanos que estejam sofrendo, por exemplo, assassinatos em massa, estupro sistemático e fome absoluta. Segundo, a nova terminologia implicará no reconhecimento de que o responsável pela segurança humana dentro do território de qualquer Estado é o próprio Estado; entretanto, caso ele não consiga garantir esta proteção, haverá o deslocamento da responsabilidade do Estado de proteger seu povo para a Comunidade Internacional. Sendo assim, a esta pertencerá a responsabilidade última de proteger em lugar do Estado. Terceiro, a terminologia “responsabilidade de proteger” é um conceito amplo; ele engloba não apenas o direito da Comunidade Internacional de reagir contra abusos de Direitos Humanos, mas antes a “responsabilidade de prevenir” e, também, a “responsabilidade de reconstruir”. Exatamente essas duas últimas dimensões têm sido freqüentemente negligenciadas pelo debate tradicional sobre intervenções humanitárias. (EVANS; SAHNOUN, 2002, p. 101)

O crescente apoio ao desenvolvimento de normas do Direito Internacional em favor do uso da força – via intervenção humanitária – para garantir a preservação da vida e de outros direitos humanos fundamentais em situações de graves desrespeitos aos mesmos, representa um grande desafio para a Comunidade Internacional. O desenvolvimento do direito costumeiro que dá lastro às intervenções humanitárias acontecerá por meio de seguidos choques contra os tradicionais direitos que garantem a soberania estatal. Não obstante, se for para garantir a proteção de vidas e da dignidade humana, elevando a importância das questões humanitárias, esses choques serão extremamente positivos.

#### *CRIMES CONTRA A HUMANIDADE*

Considerando que as intervenções humanitárias se destinam ao combate contra a perpetração de crimes contra a humanidade, precisamos definir o que são crimes contra a humanidade. Somente assim saberemos quando intervir.

Crimes contra a humanidade são os que desrespeitam a dignidade humana; *grosso modo*, eles podem ser classificados em três categorias. A primeira delas diz respeito a atos como tortura e mutilações. A segunda categoria se refere aos crimes baseados em perseguições coletivas que podem ter origens diversas, sendo elas normalmente, étnicas, raciais, ou religiosas, incluindo genocídio. Nessas perseguições, o mal é infligido contra determinados grupos de pessoas somente pelo fato de elas pertencerem a determinados grupos, e não por atos que elas porventura tenham cometido. A terceira, por sua vez, se refere às perseguições políticas, onde as idéias são a causa das perseguições, como aconteceu durante os

primeiros anos da Revolução Russa. Por isso, perseguição étnica é tão diferente de repressão política, onde a perseguição é decorrente do que as pessoas pensam e defendem.

Então, das três grandes categorias de violações contra os direitos humanos – atos de atrocidade, perseguição grupal, e repressão política – somente as duas primeiras constituem verdadeiramente violações à dignidade humana (LUBAN, 2002, p.105). Não obstante, entendemos que as três representam crimes contra a dignidade humana, uma vez que pensar e defender idéias são também inerentes à condição humana.

#### *O ARGUMENTO MORAL*

De acordo com Luban, um possível fator limitador para as intervenções humanitárias seria a questão da legitimidade do regime acusado de violar direitos humanos básicos. O argumento é o seguinte: o governo que não for baseado no consentimento de seu povo, não tem legitimidade; sem legitimidade ele não é o titular da soberania do Estado; e sem esta, não está imune a intervenções. Entretanto, esse argumento é perigoso, pois ele pode ser usado de modo oposto para justificar a não-intervenção, ou seja, com o consentimento, chega-se à titularidade legítima do exercício da soberania, e com ela obtém-se a imunidade contra intervenções.

Luban observa, com bastante propriedade, que esses argumentos, em ambos os sentidos, estão equivocados. O propósito de uma intervenção humanitária é preservar ou restaurar o respeito aos direitos humanos. Entretanto, o argumento em favor da legitimidade decorrente do consentimento não se refere à

questão dos direitos humanos. Até mesmo um regime legítimo pode violar direitos humanos, e o argumento em favor da legitimidade imuniza o regime contra intervenções, mesmo as de natureza humanitária<sup>17</sup>.

Por isso, não devemos substituir a ênfase na defesa da moralidade pela questão da legitimidade. Salvo se restringirmos o conceito de legitimidade, se entendermos legitimidade como a prevalência da vontade da maioria com o devido respeito à liberdade e aos direitos da(s) minoria(s), podemos, dessa forma, usar a legitimidade como referência para possíveis intervenções. Sem a necessidade de rejeitá-la, como faz Luban, como referência para intervenções.

O risco, como adverte o próprio Luban, é que se os direitos humanos são tão importantes, se um determinado governo estiver violando os direitos humanos de parte de seu povo, todo o restante da humanidade estará obrigado a intervir para que a violência seja contida, e isso pode representar um grande risco para a estabilidade do Sistema Internacional de Estados.

Pela inexistência de uma verdadeira estrutura internacional dotada de recursos humanos e materiais reservados para uso durante intervenções humanitárias, quando defendemos a necessidade de intervenção precisamos garantir que o povo do Estado que irá participar da intervenção esteja convencido de sua necessidade, ou seja, que ele aceite o ônus próprio das guerras – incluindo perdas materiais e/ou humanas – para restabelecer os direitos humanos em outro Estado. Tudo isso faz surgir uma questão extremamente delicada: se realmente houver a obrigação moral de um Estado intervir noutro em casos de violação de

---

<sup>17</sup> O regime iraniano estabelecido pela revolução fundamentalista de 1979, por exemplo, preenche os requisitos de legitimidade por consentimento, embora consentimento da maioria não signifique legitimidade absoluta, pois pode haver a chamada tirania da maioria, onde esta oprime a minoria.

direitos humanos, um povo não terá o direito de não intervir sempre que direitos humanos fundamentais forem violados em larga escala. Não obstante, conforme as normas do Direito Internacional Público, todo povo tem sempre o direito de não fazer a guerra.

Para aqueles que defendem intervenções humanitárias, do ponto de vista moral, o compromisso com os direitos humanos não decorre do Direito Internacional, mas do princípio de que todo ser humano tem determinado valor intrínseco, que todo ser humano é um fim nele mesmo. Por isso, todo ser humano possui direitos decorrentes do fato de ser, simplesmente, humano. Nesse sentido, afirma Jack Donnelly:

*Human rights are ordinarily understood as the rights one has simply because one is human being. They are held equally by all human beings, irrespective of any rights or duties individuals may (or may not) have as citizens, members of families, or parts of any public or private organization or association. They are also inalienable rights, because being human is not something that can be renounced, lost, or forfeited. In practice, not all people enjoy all their human rights, let alone enjoy them equally. Nonetheless, all human beings have (the same) human rights and hold them equally and inalienably. (DONNELLY, 1995, p.116)*

Para muitos, um dos principais motivos que justificam a intervenção humanitária é a necessidade de se evitar a vergonha de nada ter feito para impedir o sofrimento de seres humanos. Entretanto, para Luban, evitar a vergonha não deve ser justificativa para a intervenção. Isso seria olhar o problema apenas com a

preocupação no próprio sentimento, na auto-imagem; seria narcisismo. Portanto, o que realmente deve mover a opção por intervenções humanitárias é a necessidade de se evitar o sofrimento de seres humanos vítimas da opressão e, ao mesmo tempo, mostrar aos perpetradores dos crimes contra os Direitos Humanos que suas condutas criminosas são inaceitáveis (LUBAN, 2002, p.100).

Por várias décadas as Nações Unidas têm produzido várias normas de proteção aos direitos humanos, começando pela Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948. É interessante observarmos que todo o arcabouço do Direito Internacional voltado para a proteção de direitos humanos está baseado em idéias liberais, no princípio do estado de direito e na necessidade de cada ser humano de uma vida decente, tanto econômica quanto política ou culturalmente.

Quais são os direitos humanos que são valiosos o suficiente para motivar uma intervenção humanitária? De acordo com Luban, são os direitos humanos violados de maneira não-civilizada. Quem não intervier nesses casos estará aceitando a vitória da barbárie contra a civilização. Assim, não basta que a violação ocorra, é necessário que ela ocorra de modo bárbaro (LUBAN, 2002, p. 101).

Ainda segundo Luban, nós devemos sentir vergonha por permanecermos omissos ante a barbárie. Como democratas devemos apoiar intervenções destinadas a impedir as violações de direitos humanos quando elas forem não apenas erradas, mas também bárbaras. A omissão será sempre uma vergonha. Portanto, fica claro que, segundo aquele autor, a grande referência para as intervenções humanitárias é a questão moral. Infelizmente, nesse ponto ele está

equivocado: a grande referência é o interesse estratégico dos Estados, principalmente o interesse dos Estados Unidos, conforme veremos ainda.

### *CONFLITOS ÉTNICOS E INTERVENÇÃO*

Nesta seção, iremos analisar se não todas as causas preponderantes dos conflitos que podem gerar a intervenção, mas pelo menos o que há em comum entre os conflitos que levaram à intervenção humanitária.

Qualquer analista que se propuser a examinar detalhadamente os conflitos, por exemplo, de Ruanda, Kosovo, Bósnia, Palestina, Timor Leste, irá encontrar sempre a presença de dois componentes comuns a todos, notadamente, o problema étnico e o problema de governabilidade (ou nos casos mais graves, de falência estatal).

Quanto à questão de governabilidade, ou seja, quanto à falta de capacidade para governar um Estado, ou à facilidade com que os governantes têm de gerir o próprio Estado, quanto mais baixo o nível de governabilidade maior a possibilidade de colapso das instituições do Estado. Nesse sentido, é importante ressaltarmos que a dificuldade pode ter origem fiscal, quando o Estado não tem recursos para gerir sua economia, não tem condições de prestar os serviços públicos, nem de estabelecer uma rede de proteção social; ou política, quando o Estado não é governável por falta de condições políticas para que o governo seja exercido em sua plenitude.

É interessante observarmos que um ponto comum a todas as intervenções humanitárias tem sido a falência das instituições políticas nos Estados que sofreram intervenção. Em todos os casos de intervenção, nos

momentos que a precederam as condições de governabilidade haviam desaparecido. As estruturas de governo haviam entrado em colapso.

E mais ainda, das causas que levam à crise política e motivam a exacerbção da perpetração dos crimes contra a humanidade que fazem com que haja a necessidade da própria intervenção, o elemento comum a todas as intervenções é a existência de conflitos étnicos. Existe sempre um grupo que está em luta contra outro, e que pode levar futuramente à intervenção por conta da violação dos Direitos Humanos<sup>18</sup>.

Dentro desse contexto de diferenças étnicas, algum grupo sempre manipula informações, difunde mentiras, distorce fatos, forjando ódio de um grupo contra o outro. Cria-se um contexto onde, às vezes, nem mesmo os que lutam sabem o motivo pelo qual se estão brigando. É um processo de eliminação, o qual alimenta o ódio, onde um tenta eliminar o outro cometendo crimes contra a humanidade, principalmente o genocídio e a limpeza étnica.

Podemos fazer uma longa lista desse tipo de conflitos, por exemplo, os conflitos na Chechênia, onde os chechênios lutam contra os russos; na Palestina, onde os palestinos lutam contra os israelenses; ou como aconteceu na antiga Iugoslávia, onde os bósnios, os croatas, os eslovenos, os montenegrinos, os sérvios, os albaneses, lutaram uns contra outros. Portanto, as intervenções humanitárias nesses casos estiveram, estão ou estarão sempre diretamente relacionadas aos conflitos étnicos.

---

<sup>18</sup> A intervenção no Haiti constitui uma exceção a esta regra.

Não obstante, devemos mostrar que somente a existência da diferença étnica não pode ser responsável pelos genocídios, pois, se fosse assim, existiriam problemas semelhantes na Suíça, no Canadá, na Espanha<sup>19</sup>, na Índia e em outras partes no globo. Em outros termos, para que os crimes contra a humanidade ocorram há a necessidade da pré-existência de um arranjo institucional insuficiente, deficiente, mal-estruturado e de interesses econômicos e/ou políticos conflitantes.

Se o Estado for desenhado de forma equivocada, se a Constituição for desenhada de forma a não respeitar as especificidades do Estado multi-étnico, o risco de conflitos étnicos será grande. Dessa forma, para que um Estado multi-étnico seja seguro, é fundamental que o arcabouço institucional, político, contemple o acesso ao poder a todos os grupos étnicos, de tal forma que eles passem à cooperação. Além do mais, o Estado deve ser um fator de coordenação, de quebra das diferenças, de harmonização dos grupos e até mesmo de uma maior integração entre as sociedades que o compõem. Se o arranjo institucional não for capaz de assegurar para todos, independentemente de sua origem étnica, os benefícios gerados pelo Estado, haverá a impressão de que uns são favorecidos enquanto que outros são prejudicados. E se o favorecimento tiver origem étnica tem-se realmente um ambiente propício ao desenvolvimento de uma relação odiosa entre as partes, ou seja, quem estiver beneficiando-se vai querer continuar beneficiando-se, e quem não estiver vai querer assumir a posição do grupo beneficiado.

---

<sup>19</sup> O caso do separatismo Basco não pode ser caracterizado como conflito étnico entre grupos rivais, mas sim de luta de um grupo étnico por independência política.

Essa política de divisão foi usada pelos belgas e pelos franceses quando estavam colonizando a África Central. Usaram-na como uma técnica de dividir para governar, que consistia na separação de grupos, onde a somente um deles era dado todo o privilégio, prejudicando todos os demais. Essa política colonial criava e alimentava o ódio entre os grupos étnicos rivais, que ao invés de se organizar para acabar com a colonização, absorviam-se com disputas entre eles. Essa técnica foi extremamente eficaz por várias décadas. Com o passar do tempo, os colonizadores faziam um rodízio de grupos, para manter o domínio colonial e manter sempre um equilíbrio do ódio.

Será difícil para qualquer historiador encontrar casos de genocídios praticados dentro de uma mesma comunidade étnica ou mesmo de uma sociedade homogênea. Encontraremos, sim, exemplos de guerras civis, como a Guerra Civil Americana, que foi sanguinária, mas não foi um genocídio, mas antes um combate bélico entre exércitos, o que é diferente do que houve em Ruanda, onde houve massacre de idosos, crianças, jovens, mulheres, não importando a posição social ou gênero, bastava estar associado a um grupo étnico rival.

É importante reforçarmos a idéia de que diferenças étnicas *per se* não são suficientes para motivar guerras; por trás das causas que motivam as guerras existirão sempre outros interesses. Na verdade, a maneira como essas questões são apresentadas cria a falsa idéia de que o conflito tem origem exclusivamente étnica. O fato é que sempre algum grupo radical difunde a idéia de que os grupos se odeiam e não conseguem viver juntos por incompatibilidade, gerando um perigo mútuo. Cria-se então o sentimento de insegurança entre os grupos étnicos. Um

grupo se sente ameaçado em relação ao outro e começa a se armar para se defender, gerando um conflito iminente entre eles.

Então, é interessante observar que onde ocorrer genocídio haverá sempre a difusão prévia de ódio contra a comunidade vítima. Ou seja, antes de o crime acontecer, é necessário a criação do ambiente propício às violações dos direitos humanos. Os meios de propagação do ódio têm variado conforme o conflito. Em Ruanda, por exemplo, as transmissões de rádio foram fundamentais para a mobilização da população Hutu para massacrar os vizinhos de etnia Tutsi. Já na Bósnia o veículo foi a televisão. Foi pela televisão que parte da população de origem sérvia (cristã ortodoxa) foi mobilizada para massacrar a minoria de origem muçulmana, por meio principalmente de mentiras difundidas pelo órgão de propaganda de Slobodan Milosevic.

O fato é que a diferença étnica por si só não é responsável por coisa alguma. Com instituições políticas sérias, garantindo justiça social baseada na equitativa distribuição dos recursos do Estado, os conflitos poderão ser mediados, evitando-se o colapso das instituições e as disputas étnicas. Mas, na ausência dessas instituições, como os problemas entre grupos étnicos diferentes serão resolvidos?

Temos duas possibilidades. A primeira é do caso em que as estruturas do Estado são fortes e em funcionamento, porém são injustas e permitem que determinado grupo étnico alcance benefícios em detrimento dos interesses dos demais grupos. A segunda possibilidade diz respeito ao colapso propriamente dito das instituições políticas.

Se houver crimes contra a humanidade no primeiro caso, geralmente serão praticados com a chancela do próprio aparato governamental. No segundo caso os responsáveis serão grupos armados que objetivam promover a chamada *limpeza étnica* para assumir de forma definitiva o comando do Estado.

Em ambas as situações não haverá condições de se resolver os conflitos pela política, porque os atores não consideram o processo político legítimo. Dessa forma, as divergências não poderão ser decididas pelo voto. Em suma, o colapso do Estado faz com que os conflitos sociais sejam resolvidos de modo criminoso via conflito armado. Entretanto, nesses casos geralmente difunde-se a idéia de que esses conflitos são históricos, inacabados, permanentes, e que nunca haverá paz entre povos que se odeiam<sup>20</sup>.

Não obstante, tudo não passa de manipulação dos fatos. Os grupos etnicamente diferentes podem conviver sem necessidade de guerras para resolver tensões entre eles, desde que o Estado onde os grupos estejam localizados tenha instrumentos políticos para mediar os conflitos.

É interessante observarmos o conflito na Bósnia. Apesar das divergências entre as várias etnias, elas não entraram em choque somente por causa das diferenças, mas porque houve outros fatores desencadeantes. Um deles foi que, depois do colapso do comunismo, a Iugoslávia não conseguiu conter as demandas nacionalistas das suas diversas províncias.

---

<sup>20</sup> Essa inclusive tem sido a estratégia do governo de Ariel Sharon para evitar um processo de paz com os palestinos. A maior prova disso tem sido a construção de um muro separando os dois povos. Por outro lado, essa estratégia tem sido usada, também, pelos grupos radicais palestinos como o Hamas.

Devemos lembrar que durante a época do Marechal Tito havia um poder central na Iugoslávia capaz de mediar os conflitos, de forma, contudo, autoritária. As decisões eram impostas pelo poder central a todos os poderes locais. Isso fez com que houvesse estabilidade na Iugoslávia do final da 2ª Guerra Mundial até o início da década de 1990, ou seja, foram mais de 40 anos de estabilidade. A desestabilização aconteceu porque as condições propícias para as mediações do conflito sumiram; o Estado comunista entrou em colapso, o Marechal Tito faleceu e o Partido Comunista não conseguiu manter o controle de forma democrática. Todos esses fatos levaram à fragmentação, ocorrida, por sinal, no contexto do final da Guerra Fria, onde havia o exemplo das ex-Repúblicas Socialistas da União Soviética que estavam tornando-se independentes, obtendo o reconhecimento internacional como países membros da Comunidade Internacional.

Com a morte do Marechal Tito e com fim do Estado comunista, o regime político ruiu, não havia mais um arcabouço institucional capaz de mediar os conflitos entre as regiões. Como se tinha um contexto de desigualdade onde a Eslovênia e a Croácia<sup>21</sup> eram as regiões mais ricas e pagavam pelo desenvolvimento das mais pobres, essas antigas províncias da Iugoslávia se declararam independentes, desencadeando um processo destrutivo. Caso a Iugoslávia não tivesse entrado em crise de governabilidade e fosse capaz de controlar as demandas das suas diversas unidades, mesmo de maneira autoritária,

---

<sup>21</sup> Resoluções do Conselho de Segurança da ONU sobre a Croácia: 807(1993); 815(1993); 847(1993); 869(1993); 870(1993); 871(1993); 981(1995); 990(1995); 994(1995); 1009(1995); 1025(1995); 1037(1996); 1079(1996); 1120(1997).

talvez a guerra civil não tivesse acontecido. Definitivamente, a guerra civil na Iugoslávia não era inevitável.

Por isso, é importante destacarmos que a maneira autoritária não é a única forma de controle. Além do autoritarismo, existe o controle democrático, que é muito mais seguro. Na verdade, quando se tem uma estrutura que substitui a legitimidade pela força bruta, o oprimido vai querer, na primeira oportunidade, libertar-se do opressor, que foi o que aconteceu na Iugoslávia. Quando a Iugoslávia entrou em crise, as províncias (Kosovo, Croácia, Eslovênia, Montenegro) procuraram sair do jugo do poder central, que era comandado pelos Sérvios desde a época da 1ª Guerra Mundial<sup>22</sup>.

Para se evitar a ocorrência de casos como o iugoslavo, o ideal seria que os grupos étnicos diferentes criassem instrumentos democráticos de mediação de conflitos que fizessem com que eles elegeassem um governo de forma ampla, de modo que todos se sentissem representados. Também seria necessário que esse governo tenha poder, para evitar que haja a difusão do ódio, a criação de mentiras, a criação de um contexto de ameaças recíprocas. Nesse sentido, o Canadá e a Suíça são apontados como exemplos a ser seguidos.

Assim, o ideal seria um governo eleito democraticamente, que contemplasse as diversidades étnicas, porque aí ninguém se sentiria governado por outra etnia, pois elas tendem a culpar a outra se acontece algo errado. As Nações Unidas deveriam ter um sistema capaz de monitorar o surgimento de ódio entre os grupos étnicos, porque se determinado organismo começa a monitorar e descobre

---

<sup>22</sup> A Federação Iugoslava era extremamente centralizada; havia um poder central que segurava todas as unidades federativas. A crise basicamente foi instalada por conta da quebra desse poder central.

onde está o problema, ele poderá agir preventivamente, uma vez que nesses conflitos há uma demora para que o ódio seja produzido e para que as condições sejam propícias para que uns briguem com os outros.

Tal controle preventivo poderia evitar a perpetração de crimes contra a humanidade, pois a produção do ódio entre grupos étnicos não surge do dia para a noite, ou seja, não há como criar as condições para o genocídio às escondidas. Ninguém pode dizer que os nazistas não deram sinais prévios do que iriam fazer com os judeus, uma vez que o processo começou em 1933 e durou até 1945; foram quase oito anos só de preparação. Assim, tendo as Nações Unidas um sistema preventivo, a Comunidade Internacional teria condições de monitorar, no sentido de identificar problemas étnicos capazes de aumentar a probabilidade de ocorrência de genocídio. Assim, ela atuaria preventivamente, impondo sanções morais, diplomáticas e econômicas para evitarmos outro Holocausto.

O caso da Tchecoslováquia é interessante para a compreensão das modalidades de resoluções de conflitos étnicos, porque mostra que lá houve a separação de um Estado em dois sem guerra civil. A mediação responsável pela divisão foi feita de forma política, por plebiscito. Mas como eles conseguiram separar-se democraticamente? Uma das hipóteses para responder essa indagação é que ainda não havia o elemento ódio entre eles; além disso, o processo de separação deve ter sido tão bem concebido e executado que ambas as partes aceitaram a regra do jogo.

Então, o segredo para a segurança em Estados multi-étnicos é a construção de instituições políticas capazes de mediar os conflitos de forma democrática.

Além disso, devemos prestar atenção às virtudes do Federalismo, pois um Estado federal bem estruturado pode proteger as diversas identidades étnicas, repartir bem os recursos do Estado, criar um sistema de justiça federal e distribuir bem as riquezas. Outro modelo que pode ser explorado é o do governo consorcial, onde há um rodízio no gabinete e cada grupo étnico tem um período no comando do Estado, fazendo com que eles se sintam representados sempre.

#### *POR QUE INTERVIR?*

É oportuno também salientarmos que os perigos trazidos por genocídio não se limitam ao Estado onde ele está sendo praticado. A tolerância mundial às atrocidades contra os direitos humanos e aos seus perpetradores pode encorajar outros a cometer os mesmos tipos de crimes contra minorias étnicas indefesas. Assassinatos em massa de pessoas integrantes de determinado grupo étnico podem desestabilizar regiões inteiras, criando fluxos indesejáveis de refugiados que podem comprometer material e politicamente a estabilidade dos países vizinhos. A deliberada exacerbação de tensões étnicas por perpetradores de genocídio ou outras graves violações dos direitos humanos geralmente se espalham além-fronteiras, levando o ódio, a violência e a destruição (BURKHALTER, 2000, p.22).

Um dos argumentos usados para justificar as intervenções humanitárias é o da punição exemplar aos criminosos como forma de desencorajar o cometimento de futuros crimes contra a humanidade. Neste sentido, Annan acredita que uma vez que líderes governamentais violadores de direitos humanos em seus Estados tenham a certeza de que não haverá proteção para seus crimes, mesmo dentro das

fronteiras de seus Estados, eles tenderão a não cometer crimes contra a humanidade, pois saberão que a idéia de soberania não gera direito à impunidade. Dessa forma, a Comunidade Internacional sinalizaria positivamente seu compromisso para com os direitos humanos. (ANNAN, 1999, p.91)

No mesmo sentido, em discurso dirigido às tropas americanas no Kosovo, em junho de 1999, o então Presidente Clinton falou:

*[our mission here] It is not free of danger, it will not be free of difficulty. There will be days you wish you were somewhere else. But never forget if we can do this here, and if we can then say to the people of the world, whether you live in Africa, or Central Europe, or any other place, if somebody comes after innocent civilians and tries to kill them en masse because of their race, their ethnic background or their religion, and it's within our power to stop it, we will stop it.*

### QUANDO INTERVIR?

De fato, pessoas que moram em Serra Leoa, Sudão<sup>23</sup>, Angola<sup>24</sup>, nos Balcãs, no Camboja ou no Iraque<sup>25</sup>, por exemplo, necessitam não apenas da solidariedade em forma de palavras da Comunidade Internacional; elas necessitam

<sup>23</sup> Resoluções do Conselho de Segurança da ONU sobre o Sudão: 1054(1996); 1070(1996).

<sup>24</sup> Resoluções do Conselho de Segurança da ONU sobre Angola: 864 (1993); 1127(1997); 1130(1997); 1135(1997); 1173(1998); 1176(1998).

<sup>25</sup> Resoluções do Conselho de Segurança da ONU sobre o Iraque:  
\*660(1990);661(1990);64(1990), 664(1990); \*\*\*665(1990); 666(1990); 667(1990); \*669(1990); 670(1990); 674(1990); 677(1990); 678 (1990); 686(1991); 687(1997);689(1991); 692(1991); 699(1991);700(1991); 705(1991); 706(1991); 707(1991);712(1991);715(1991);778(1992); 806(1993); 833(1993);899(1994); 949(1994); 986(1995); 1051(1996); 1060(1996); 1111(1997); 1115(1997);1129(1997); 1134(1997); 1137(1997); 1143(1997); 1153(1998) 1154(1998); 1158(1998); 1175(1998); 1194(1998); 1205(1998); 1210(1998); 1242(1999); 1266(1999); 1275(1999); 1280(1999); 1281(1999); 1284(1999); 1441(2002) \* Resoluções referentes a um artigo específico do Capítulo VII, da Carta da ONU. \*\*Resoluções baseadas apenas implicitamente no Capítulo VII. \*\*\* Resoluções que se referem, no seu preâmbulo, a prévias resoluções baseadas no Capítulo VII da Carta das Nações Unidas.

da ajuda real por meio de um compromisso verdadeiro e sustentável, capaz de pôr termo à violência a que eles estão sujeitos, contribuindo para uma passagem segura para a prosperidade.

Devemos estar cientes de que é muito provável que a Comunidade Internacional, do jeito que ela está estruturada, pouco poderá fazer para eliminar o sofrimento de povos inocentes em situações onde os custos de uma possível intervenção superarão seus possíveis benefícios. Assim, os interventores não podem ignorar que os civis estão em situação de grave e imediato risco. Portanto, eles não devem aumentar a vulnerabilidade das reais ou potenciais vítimas (BURKHALTER, 2000. p.27).

Entre as maiores tragédias provocadas pela ação humana na década de 1990, conforme já mencionado, estão os conflitos ocorridos em Ruanda, Chechênia, Timor Leste, Serra Leoa, Bósnia e Kosovo. É importante observar que todas elas possuem uma característica em comum: elas poderiam ter sido evitadas caso a ONU ou os Estados mais ricos tivessem tido a preocupação de agir preventivamente para que os massacres não acontecessem, pois todos os casos eram previsíveis. O fato é que quando a Comunidade Internacional deixa para agir após o massacre de milhares, isso significa que as melhores chances de resolver os conflitos já foram perdidas. As opções políticas que poderiam ser usadas podem não mais existir uma vez iniciada a limpeza étnica. Além disso, os riscos para as reais ou potenciais vítimas dos massacres tendem a aumentar significativamente, pois os recursos humanos e materiais à disposição da sociedade civil tendem a desaparecer durante os conflitos.

Conforme Dov Zakheim, questão de suma importância para o processo decisório acerca de uma possível autorização do Conselho de Segurança para que determinada intervenção ocorra é o chamado *efeito CNN*. De fato, na maioria das vezes a informação que chega a milhões de televisores espalhados pelo mundo é, na melhor das hipóteses, incompleta e tendenciosa. As agências de notícias são altamente seletivas quanto ao conteúdo das informações que são veiculadas. Além disso, as emissoras somente são capazes, considerando a boa-fé jornalística, de mostrar o que elas são capazes de ver. E nós sabemos que a capacidade das emissoras de descobrir a verdadeira complexidade dos problemas é bastante limitada (ZAKHEIM, 2000, p.39). Por exemplo, as agências internacionais não são capazes de mostrar o que está ocorrendo de fato na Chechênia. Portanto, fica difícil identificar a verdadeira extensão dos possíveis crimes praticados contra os chechênios pelos russos. O mesmo aconteceu no campo de refugiado de Jenin na Palestina, em 2002, quando as forças de ocupação israelenses atacaram de modo cruel a população palestina e dificultaram ao máximo o acesso ao local, fato condenado pelo próprio Secretário-Geral da ONU, Kofi Annan.

Parece que a regra tem sido “o que o mundo não vê, não gera necessidade de intervenção humanitária”. Por isso, é possível que algumas cenas chocantes provoquem a mobilização da Comunidade Internacional. Entretanto, existe sempre o perigo do superdimensionamento ou subdimensionamento dos fatos. Para muitos, as imagens de Sérvios agredindo brutalmente os Kosovares de origem albanesa produziram a sensação de que havia genocídio em execução, embora, apesar das violações, para alguns essa sensação foi superdimensionada até antes dos

bombardeios. Definitivamente, a falta de informações constitui um grande obstáculo ao processo decisório acerca de uma possível intervenção. Portanto, fica mais uma vez evidenciada a necessidade da existência de um órgão internacional de monitoramento sobre genocídio, mesmo sabendo que já existem entidades não governamentais como *Human Rights Watch* e *Anistia Internacional*.

Isso nos leva, necessariamente, à seguinte indagação: será possível, ou mesmo, desejável o estabelecimento de um conjunto de pré-condições que possam provocar a discussão sobre a necessidade e oportunidade para determinada intervenção humanitária armada?

Geralmente, as situações que provocam as discussões em torno de possível intervenção começam a partir da ocorrência de crimes contra a humanidade ou crimes de guerra, devendo ser destacado, entre esses, o genocídio. A partir dessa delimitação, ficam mais evidentes quais as situações que apresentam maior previsibilidade em termos de intervenções humanitárias. A questão é sabermos se essas categorias representam condições suficientes ou necessárias para determinar sobre intervir ou não. Paradoxalmente, essas categorias podem ser consideradas restritivas se considerarmos para sua definição as normas estabelecidas em várias cartas e tratados internacionais, incluindo o recém-criado Tribunal Penal Internacional, pelo Tratado de Roma (ALTON; BURKHALTER; KANTER, 2000, p.5).

Como conseqüência, a menos que a Comunidade Internacional esteja preparada para adotar um amplo padrão que justifique intervenções, como, por exemplo, intervir para prevenir ou parar grandes abusos ou violações de direitos

humanos ou outras sérias opressões, será sempre muito difícil chegar-se a uma decisão amplamente aceita sobre quando intervir.

A questão é se, por um lado, ampliar as hipóteses de intervenção pode ajudar a diminuir a probabilidade da repetição de novos casos de omissão, por outro, quando se ampliam demais as hipóteses, perde-se em termos de seletividade e de segurança, pois cria-se o risco de que intervenções possam ocorrer para outros propósitos. Resolver essa questão é fundamental para o surgimento de um verdadeiro regime internacional de segurança humana, deixando para trás o atual e precário modo de intervenção *ad hoc*. Somente assim saberemos quando intervir.

De acordo com Luban, existe um conjunto de princípios que devem ser observados antes da tomada de decisão acerca de uma possível intervenção humanitária, sendo eles:

Primeiro, a intervenção não deve ser feita se, ao invés de ajudar as pessoas envolvidas no conflito ela puder prejudicar mais do que ajudar. Portanto, isso implica dizer que a guerra precisa ser vencível. Vencível em dois sentidos: um, no sentido de ser voltada para não prejudicar aqueles que seriam os potenciais beneficiários da intervenção; e outro, no sentido de não ser a intervenção um fator de desestabilização regional, ou global. Por exemplo, uma intervenção humanitária na Chechênia irá pôr em risco não apenas a vida dos potenciais beneficiários dela, os chechênios, mas também a própria segurança global, uma vez que a Rússia possui capacidade militar capaz de destruir qualquer agressor, ou

melhor, interventor, incluindo aí até mesmo a potência hegemônica, ou seja, os Estados Unidos.

Segundo, a guerra precisa ser vencível sem, contudo, violar os princípios da Guerra Justa, principalmente quanto aos meios e à idéia da proporcionalidade. Dessa forma os interesses dos inimigos também contam. Em decorrência desse princípio as intervenções somente devem ocorrer em casos de graves e grandes violações de direitos humanos. Caso contrário, haverá uma desproporcionalidade que produzirá mais custos do que benefícios para todos.

Terceiro, caso exista a possibilidade de a intervenção provocar a queda de um regime, levando a falta de ordem ou a anarquia ao Estado objeto da intervenção, a intervenção somente deverá ocorrer caso as forças interventoras assumam o compromisso de manter a ocupação até que elas próprias sejam capazes de restabelecer a ordem e, principalmente, estabelecer um novo governo, se possível de natureza democrática. Assim, para Luban: *no follow-through, no intervention*, ou seja, sem o compromisso de cumprir todas as etapas do processo interventivo, não deve haver intervenção.

Quarto, aos Estados Unidos não deve ser dado o papel de polícia do mundo. Os Estados, ou as organizações internacionais, em melhores condições para intervir, dependendo de uma análise caso a caso baseada em discussões em fóruns multilaterais, deverão assumir a responsabilidade pela intervenção. Dessa forma, a intervenção será de responsabilidade do que tiver menor custo de fazê-la, tanto econômica quanto moralmente. Não obstante, o próprio Luban reconhece nesse caso o perigo da paralisia de ação quando o que estiver em melhor condição

de intervir decidir por lavar as mãos. Devemos lembrar que isso aconteceu na Bósnia, quando a União Européia poderia e deveria ter agido desde o início do conflito, evitando assim todo o sofrimento trazido por anos de guerra civil.

Isso nos leva à reflexão sobre qual a relação entre intervenção humanitária e interesse nacional. Pode um Estado aproveitar-se da necessidade de intervenção humanitária para garantir seus próprios interesses nacionais estratégicos? De acordo com Luban, sim (LUBAN, 2002, p. 90).

Como sabermos quando estaremos diante de uma situação que exige intervenção humanitária?

É evidente que a intervenção humanitária deveria ocorrer sempre que crimes contra a humanidade estivessem sendo cometidos em larga escala e quando o Estado onde eles estariam sendo perpetrados não tivesse condições de impedi-los, ou ainda, onde o próprio Estado fosse o principal responsável pela execução dos crimes. Não obstante, sabemos que mesmo em situações semelhantes é possível que a intervenção não ocorra, ou pior, que ela não seja sequer desejável.

De acordo como Geoffrey Robertson, existem algumas pré-condições para uma intervenção humanitária, mesmo sem a devida autorização do Conselho de Segurança da ONU. Sem o preenchimento das pré-condições, qualquer intervenção humanitária, por mais moralmente justificada que seja, não tem viabilidade, podendo constituir-se numa grande ameaça à própria segurança internacional. Para Robertson:

- 1) Deve existir um Estado cujo governo (ou na falta de um, grupos armados como milícias ou grupos terroristas organizados) esteja praticando crimes contra a humanidade;
- 2) O Conselho de Segurança, após identificar o problema e considerá-lo grave ameaça à paz mundial, deve aprovar resolução condenando as ações criminosas, convocando ao mesmo tempo a Comunidade Internacional para resolver a situação. Além disso, O Conselho de Segurança deve impor sanções ao Estado infrator, como por exemplo, sanções econômicas;
- 3) Ser observado que, não obstante as sanções, as tentativas de resolução pacífica tenham falhado;
- 4) A intervenção deve objetivar fundamentalmente prevenir ou parar o cometimento de crimes contra a humanidade e/ou punir seu perpetradores;
- 5) Se as vítimas forem um grupo étnico majoritário em seu próprio território, um dos objetivos será o de assisti-lo no seu direito de autodeterminação, fazendo com que esse grupo se livre do jugo daqueles que de modo bárbaro os têm perseguido.
- 6) A intervenção humanitária armada em defesa dos direitos humanos deve ser executada, se possível com autorização do Conselho de Segurança, ou mesmo, na sua falta, com a concordância da maioria de seus membros, ou por alguma organização regional, por exemplo, a OTAN. Vale destacar que a missão deve ser suspensa em caso de resolução do Conselho de Segurança condenando ou proibindo a intervenção;

- 7) Os interventores não devem obter qualquer lucro, como, por exemplo, aquisição de territórios ou recursos, em decorrência da intervenção;
- 8) Os métodos e táticas de guerra, empregados durante a intervenção, devem respeitar rigorosamente o Direito Internacional, especialmente as Convenções de Genebra de 1949, além de respeitar o princípio da proporcionalidade da resposta e, finalmente, não deverão afastar-se dos objetivos humanitários que motivaram a intervenção;
- 9) A intervenção deve ser viável, ou seja, a intervenção somente deve ser feita quando suas chances de sucesso forem grandes e quando as perspectivas da intervenção indicarem que os seus benefícios superarão, significativamente, os seus custos;
- 10) Os interventores devem estar preparados para reconstruir o Estado invadido. Se possível, a reconstrução deve ser executada sob a chancela da ONU;
- 11) Os interventores devem aceitar a possibilidade de serem julgados perante cortes internacionais pelos excessos porventura cometidos durante as operações.
- 12) Os líderes do regime responsável pelas violações dos direitos humanos devem ser levados a julgamento para que se defendam das acusações de crimes contra a humanidade (ROBERTSON, 2002, p. 449).

E ainda, tendo em vista a preocupação com a viabilidade da intervenção, para que a necessidade de intervenção seja provada torna-se imprescindível a análise das seguintes considerações:

- 1) É necessário saber se os crimes são fruto de ações organizadas por governos ou grupos armados cujo propósito é o de atingir de forma deliberada e planejada uma parcela identificável da população, que é alvo não por ter feito algo, mas por pertencer a determinado grupo.
- 2) É preciso que os meios usados para se evitar que os crimes aconteçam sejam ineficazes ante a má vontade dos criminosos;
- 3) É fundamental saber qual o tipo de intervenção que provavelmente trará menos sofrimento ou menores efeitos colaterais para se evitar sofrimento ainda maior das vítimas inocentes.

Portanto, a intervenção deverá acontecer caso fique demonstrado que ela servirá para afastar do poder os perpetradores dos crimes que a motivaram. Além disso, deve haver um compromisso de que as tropas das forças de intervenção não deixarão o território ocupado até que a situação de segurança para todos na região esteja conquistada.

De acordo com Burkhalter, quando as violações de direitos humanos atingirem proporções que justifiquem intervenções humanitárias de caráter militar, as ações devem ser dirigidas objetivando a derrota, a expulsão ou a desmobilização das forças militares perpetradoras das violações, além da captura dos responsáveis pelas ordens que geraram os crimes, para que eles possam ser julgados por tribunais internacionais (BURKHALTER, 2000, p. 27).

Infelizmente, definir quando intervir não significa que a intervenção irá ocorrer. De fato, os direitos humanos ficam em posição secundária na decisão de

intervir ou não. O que realmente decide são outros interesses estatais, como adverte Donnelly:

*The evidence I have reviewed suggests that the threshold of coercive intervention is likely to be crossed only when the case stops being seen as a human rights issue and becomes a more conventional international conflict (as in Iraq) or involves the breakdown of the authority of the state (as in Somalia). If it raises the imminent danger of mass starvation, the chance of intervention is further enhanced. The end of the cold war probably has created more such cases. (To the extent that this is true, of course, the new world order is a more dangerous one.) It has not, however, altered the apparent willingness of states and the multilateral organizations that they control to intervene on behalf of human rights in ordinary circumstances.*  
(DONNELLY, 1995, p. 145)

### COMO INTERVIR?

Considerando que as intervenções humanitárias não podem ter, entre seus objetivos, a conquista de povos e de territórios ou a instalação de um governo fantoche comprometido com potência estrangeira ou com a exploração de recursos naturais por grupos estrangeiros, os interventores devem assumir o compromisso de devolver o controle do Estado, o mais rapidamente possível, para os nacionais. A missão da intervenção humanitária não é a de impor uma visão de mundo igual a dos interventores.

As intervenções humanitárias devem ser executadas de modo a ficar claro que não existe imparcialidade na intervenção. Isso torna a intervenção mais

transparente, facilitando a conquista de sua legitimidade, além de sinalizar que não haverá impunidade para os que tiverem, com suas ações criminosas, motivado a própria intervenção. Dessa forma, os interventores devem deixar claro de que lado estão. Somente organizações humanitárias não-governamentais, como a Cruz Vermelha ou Médicos sem Fronteiras, por exemplo, devem manter a devida imparcialidade para, inclusive, viabilizar suas próprias ações em proteção aos necessitados.

De acordo com Kofi Annan, a Comunidade Internacional tem a obrigação de exigir que as intervenções humanitárias se fundamentem em sólidas bases de legitimidade, pois somente assim deverá ser alcançado o apoio da maioria dos povos. (ANNAN, 1999, p.87)

Numa perspectiva, ainda, de Guerra Justa, a legitimidade da intervenção terá sempre como base a própria violação dos direitos humanos num determinado Estado. Porém, a legitimidade *post doc* pode ser alcançada, ou não, dependendo das novas bases da organização política posta pelos interventores. Por isso, uma intervenção inicialmente legítima pode tornar-se ilegítima, ou uma intervenção discutível sob o aspecto da legitimidade, pode adquiri-la, *a posteriori*, com o sucesso do novo regime<sup>26</sup>.

Como intervir, eis uma grande questão. Pois a intervenção, pode, por um lado, ser um sucesso, salvando milhares de vidas; ou pode, por outro lado, ser um grande fracasso, aumentando ainda mais o sofrimento humano. Vários

---

<sup>26</sup> No recente conflito no Iraque, o governo americano apostou, segundo discursos do próprio presidente George W. Bush, nessa possibilidade. Ou seja, retirando Saddam Hussein do poder e depois construindo um sistema político estável e garantindo crescimento econômico, os americanos estariam legitimando a invasão com efeitos retroativos.

especialistas em direitos humanos e limpeza étnica afirmam que um dos problemas que agravaram a questão das violações dos direitos humanos fundamentais associados a conflitos étnicos foi a generalizada percepção que a Comunidade Internacional prioriza sempre a intervenção diplomática em detrimento de intervenções armadas. O exemplo da Bósnia foi paradigmático. Durante a ocorrência das maiores atrocidades relativas à limpeza étnica, em plena guerra civil, as potências ocidentais lavaram as mãos durante vários anos, sob o argumento de que estavam fazendo o máximo do ponto de vista diplomático para resolver o conflito. O fato foi que tanto a União Européia, quanto os Estados Unidos, quando optaram apenas pelas vias diplomáticas como forma de resolução do conflito, foram omissos ante o sofrimento humano.

Por isso, para muitos não houve intervenção militar em Ruanda, pois a diplomacia foi usada como instrumento exclusivo de resolução desse conflito. De acordo com Odom, voltando ao caso da Bósnia, as negociações *Vance-Owen*<sup>27</sup> foram desenvolvidas como sendo a maneira mais adequada para tratar a questão, até que a ilusão fosse desfeita, e o genocídio consumado. Entretanto existe um fator complicador que justifica a ênfase nas soluções diplomáticas: se de fato a resposta armada, para evitar novos casos como os da Bósnia, ou de Ruanda, for realmente tomada e a intervenção ocorrer de forma rápida, se alguma coisa der errado, sempre existirão críticas do tipo “se ao menos tivessem dado chance às negociações, a história poderia ter sido outra”.

---

<sup>27</sup> Sobre este acordo, baseado nas negociações sem ameaça: Hoffmann, 1997.

Portanto, nunca teremos a certeza sobre qual será a melhor opção, se uma intervenção militar rápida dentro do território onde os conflitos estejam ocorrendo, ou a opção mais tradicional, do ponto de vista do Direito Internacional Público, mediante negociações diplomáticas até que haja o esgotamento dessas vias, se for o caso. O problema é saber quando essas vias foram esgotadas.

O fato é que intervenções humanitárias não podem atingir seus fins sem sacrifícios ou sem o dispêndio de elevados esforços humanos e financeiros. Por isso, a decisão de como intervir assume grande importância, tendo em vista a busca pela eficácia e a luta contra o desperdício.

Nesse sentido, algumas precauções são fundamentais, entre elas:

- 1) Deve haver um estudo que simule quais os custos, em termos de vida e de sofrimento, da intervenção. Ela não deve acontecer enquanto não ficar claro que os benefícios superarão os custos, inclusive levando-se em conta que deve pesar na decisão o estabelecimento de práticas costumeiras que indiquem a outros potenciais ou reais criminosos que graves crimes contra a humanidade não serão tolerados.
- 2) Os estudos prévios acerca da viabilidade da intervenção devem levar em consideração a existência de armas de destruição de massa ao dispor dos criminosos. Caso elas existam, os riscos da intervenção serão enormes. Nesse caso, deve-se buscar, preferencialmente, outros meios de pressão, principalmente via sanções diplomáticas, culturais, científicas e, principalmente, comerciais.

Devemos ressaltar que existe uma grande diferença entre combater violações aos direitos humanos praticadas por forças governamentais das praticadas por forças não-governamentais ou por forças insurgentes. O caso de Serra Leoa<sup>28</sup> é importante nesse sentido. Durante a crise humanitária em Serra Leoa, as pressões diplomáticas foram irrelevantes para mudar o comportamento de Foday Sankoh<sup>29</sup> e sua violenta organização, o Fronte Revolucionário Unido, formada pela associação criminosa de traficantes de drogas e de diamantes. Não obstante, Burkhalter aponta que as pressões sobre o presidente da Libéria<sup>30</sup> Charles Taylor<sup>31</sup>, principal aliado de Sankoh na região, surtiram efeitos positivos. O trágico episódio de Serra Leoa nos mostra que, uma vez que Charles Taylor era o principal patrocinador das forças de Sankoh – pois essas eram treinadas e equipadas por Taylor – caso houvesse pressão diplomática da ONU, dos Estados Unidos e dos países da União Européia no sentido de deixar claro para Taylor que, se ele continuasse financiando a guerra civil em Serra Leoa, a Libéria sofreria embargos econômicos que inviabilizariam suas exportações de diamantes, ou seja, sua principal fonte de receitas, ele provavelmente teria agido de modo diferente desde o início dos conflitos (BURKHALTER, 2000, p.30).

Nesse ponto, complementando, é importante mencionar que nenhum sistema viável pode ser baseado no uso permanente de forças militares para

---

<sup>28</sup> Resoluções do Conselho de Segurança da ONU sobre Serra Leoa: 1132(1997);1156(1998);1171(1998);1270(1999).

<sup>29</sup> Foday Sankoh, líder rebelde e um dos principais responsáveis por mais de uma década de carnificina em Serra Leoa, morreu, aos 65 anos, em 30 de julho de 2003, em Freetown, Serra Leoa, sob a custódia da ONU.

<sup>30</sup> Resoluções do Conselho de Segurança da ONU sobre a Libéria: 788(1992); 813(1993).

<sup>31</sup> Somente em agosto de 2003 Charles Taylor renunciou à presidência da Libéria, após deixar o país no caos absoluto. Taylor seguiu para a Nigéria, onde recebeu asilo político.

garantir a proteção permanente de populações civis. Ou seja, a intervenção deve ter prazo para início e para término. O objetivo da intervenção deve ser sempre o de acabar com as violações, identificar e prender os criminosos e, finalmente, restabelecer as condições de governabilidade, ou se for o caso, criá-las. Daí a idéia de *no follow through, no intervention*.

A ONU, ou qualquer sistema de proteção humana, deveria ter uma estrutura mínima, baseada no treinamento e equipamento de tropas próprias de intervenção, capaz de identificar os principais focos de possíveis violações aos direitos humanos em larga escala, pois somente assim se poderia viabilizar respostas rápidas e adequadas. Assim, o Conselho de Segurança poderia responder com maior propriedade e eficácia aos abusos contra a humanidade.

Considerando que é absolutamente fundamental para o estabelecimento de um sistema de segurança que aqueles que cometeram crimes contra a humanidade sejam identificados, presos, julgados e condenados, torna-se necessário, também, construir uma estrutura legal e processual capaz de garantir esse propósito, daí a crescente relevância do recém-criado Tribunal Penal Internacional.

#### *RUANDA*

Após essa discussão sobre o que são intervenções humanitárias, respondendo às indagações sobre por que, quando e como intervir, julgamos oportuno discutir alguns casos relevantes que confirmam muitos dos argumentos apresentados.

O caso de Ruanda é paradigmático tanto para a compreensão dos obstáculos para a construção de um regime internacional, quanto para o desafio da

tomada de decisão acerca de uma possível intervenção. Refletindo sobre esse trágico episódio, Kanter questiona se foi acertada a decisão de não intervir, apesar da angústia provocada pela omissão, ou se foi um erro terrível que a Comunidade Internacional deve lamentar profundamente e jurar nunca mais repetir tal omissão (ALTON; BURKHALTER; KANTER, 2000, p.5).

O episódio de Ruanda é instrutivo de como funciona o atual modo *ad hoc* de intervenção, pois revela que, se a atuação da Comunidade Internacional durante a crise em Ruanda foi condenável sob todos os aspectos humanitários, a atuação americana foi mais do que vergonhosa, não apenas pela omissão, mas também por ter posto obstáculos à intervenção de outros. De acordo com Luban, a administração Clinton ficou com medo de que, com o reconhecimento do genocídio em Ruanda, a Convenção de Genebra sobre Genocídio de 1948 provocasse a necessidade, a obrigação mesmo, de intervenção. E como a memória do fracasso da missão na Somália ainda estava forte, a administração não estava disposta a correr novo risco, assumindo qualquer compromisso de intervir. Esse caso serve para mostrar que não é fácil, ou melhor, é impossível haver intervenção humanitária quando não há interesses estratégicos na questão.

No caso de Ruanda, a França e a Bélgica, por terem sido responsáveis, durante a colonização europeia na África, em grande parte pelos conflitos entre Hutus e Tutsis, por suas políticas baseadas no princípio “dividir para governar”, tinham as melhores condições para intervir. Não obstante, principalmente, o comportamento da França foi lastimável; ela não apenas deixou o massacre

ocorrer, como também quando interveio ela tratou de modo igualitário vítimas e criminosos.

Segundo Burkhalter, a grande vergonha do genocídio em Ruanda foi que bastaria, por volta de abril de 1994, o envio de aproximadamente cinco mil soldados bem treinados, segundo relatórios da própria ONU, para evitar o genocídio. Além disso, se na maioria das vezes, o sucesso da intervenção humanitária depende da participação direta dos Estados Unidos, o caso de Ruanda era diferente. Nesse caso, pelo menos a França, pelas relações históricas com Ruanda, estaria em condições melhores de intervir. Para muitos, entre eles Burkhalter, caso a Comunidade Internacional tivesse exercido a apropriada pressão econômica, militar e diplomática contra os iminentes genocidas, eles poderiam ter recuado na decisão de perpetrar o genocídio.

Burkhalter denuncia que três meses antes do massacre em Ruanda a CIA concluiu em relatório que estava sendo planejado um genocídio contra os Tutsis, estimando que milhares de pessoas inocentes poderiam perder suas vidas caso não houvesse ação imediata preventiva. Não obstante o relatório da CIA, o governo dos Estados Unidos não tomou providência alguma (BURKHALTER, 2000, p. 29). A denúncia vai mais longe. Durante a crise em Ruanda, o Conselho de Segurança da ONU aprovou o envio de tropas de paz formadas por forças africanas para conter os massacres. Esse Conselho negociou com os Estados Unidos o empréstimo de 50 veículos militares para viabilizar a operação. Por culpa das exigências do Pentágono para ceder os veículos, a iniciativa do

Conselho foi prejudicada e o empréstimo não foi concedido (BURKHALTER, 2000, p.29).

A lição que ficou é a de que, nesse caso, a burocracia impediu uma operação humanitária que poderia ter salvado milhares de pessoas inocentes. A ONU, por não possuir os recursos materiais e humanos mínimos para por si própria fazer as intervenções, ficou a mercê da caridade dos seus membros mais abastados, caridade que não veio. Definitivamente, com esse caso, mais uma vez, a ONU mostrou ser uma organização extremamente pobre, com autonomia mínima de ação. A atuação da ONU nesse conflito, certamente, contribuiu para reforçar a falta de credibilidade da organização.

#### *KOSOVO*

Conforme vimos, a partir dos pré-requisitos de Robertson podemos julgar se as intervenções humanitárias foram ou não legítimas. Acreditamos ser interessante analisarmos o conflito do Kosovo sob esses requisitos. Aliás, o próprio Geoffrey Robertson analisou a intervenção do Kosovo em 1999 dessa maneira. De acordo com sua investigação a intervenção humanitária do Kosovo foi legítima, pois:

- 1) A polícia sérvia no Kosovo usou de práticas terroristas para expulsar a maioria de origem albanesa de suas casas e do território do Kosovo e depois cometeu crimes de perseguição. A ação da polícia sérvia pode ser considerada como criminosa, por desrespeitar direitos humanos fundamentais mediante cruel planejamento e execução de plano preconcebido para executar a expulsão dos kosovares de origem albanesa;

- 2) O Conselho de Segurança da ONU havia, pouco tempo antes, aprovado diversas resoluções, inclusive a de número 1199, de setembro de 1998, condenando as ações da polícia sérvia como atos de ameaça à paz;
- 3) Os objetivos da OTAN desde o início das operações de intervenção foram sempre claros: forçar a Sérvia a aceitar um acordo que colocasse um fim nas perseguições aos albaneses do Kosovo, além de criar nessa região um protetorado autônomo da OTAN dentro de uma grande Iugoslávia. Os bombardeios foram além do esperado previamente porque o exército da Sérvia respondeu aos bombardeios iniciais com mais atos bárbaros contra os albaneses do Kosovo. Logo, foi necessário evitar que o conflito se tornasse ainda mais cruel. Ou seja, foi estabelecida uma situação paradoxal em que foi preciso mais violência para conter violência;
- 4) A OTAN era a organização regional mais adequada para promover a intervenção. Ela fez a intervenção sem a oposição do Conselho de Segurança. Inclusive, três dias após o início dos bombardeios a Rússia propôs uma resolução desse conselho condenando o ataque, mas conseguiu apenas três dos quinze votos possíveis;
- 5) Os membros da OTAN não tinham qualquer prêmio em vista com uma possível intervenção, pois a região do Kosovo é pobre do ponto de vista de recursos naturais;
- 6) Quanto ao balanço do uso da força militar, a OTAN não violou a Convenção de Genebra; entretanto, do ponto de vista moral, sua estratégia de bombardeio a partir de altitudes elevadas, para evitar risco de baixas de

seus pilotos, pode ser condenável, pois, além de passar a impressão que uma vida americana, ou de um aliado, vale mais do que uma vida sérvia, essa estratégia de destruição da infra-estrutura civil como pontes e plantas de fornecimento de energia ou de água causou um sofrimento de grande dimensão.

- 7) A OTAN errou nos cálculos a respeito do que seria necessário para que o governo da Sérvia se rendesse, tentando algum tipo de acordo. A OTAN esperava que bastassem apenas alguns dias de bombardeios intensos para esse propósito. Não obstante, foram necessários 78 dias até a rendição. Isto custou mais vidas do que o esperado, além de ter destruído a infra-estrutura básica da Sérvia. No final, a intervenção trouxe muito sofrimento, desta vez, para outros inocentes, aqueles que estavam subjugados à força de Slobodan Milosevic. É provável que, tendo como referência a segunda guerra do Golfo, as perdas seriam menores caso houvesse a decisão de mandar tropas terrestres para o Kosovo, ao invés de se limitar apenas aos ataques aéreos;
- 8) Depois da rendição, a OTAN, de forma bastante apropriada, entregou o controle da região do conflito para a administração da ONU, sob o comando de Sérgio Vieira de Mello, além de viabilizar a manutenção da paz por meio das forças de paz. Considerando que a OTAN é o braço armado da União Européia, mas sob o controle americano, uma vez que foi uma intervenção européia coube à própria União Européia a ajuda financeira para a reconstrução das áreas de conflito. Assim, a União

Européia se comprometeu a ajudar a reconstrução com, aproximadamente, 5 bilhões de euros. Além disso, a ONU promoveu, após a normalização, eleições no Kosovo, e também assumiu o compromisso de preparar o terreno para a independência do Kosovo da Iugoslávia;

- 9) Finalmente, por causa da continuidade das pressões sobre o governo da Sérvia após a derrubada de Milosevic, a OTAN conseguiu que as autoridades sérvias o entregassem, juntamente com alguns de seus colaboradores, para o Tribunal de Haia, onde eles estão sendo julgados por crimes cometidos contra a humanidade;

Em resumo, de acordo com Robertson, a intervenção do Kosovo foi executada em conformidade com o Direito Internacional. E ainda, seus objetivos foram alcançados. As vítimas do governo da Sérvia se livraram dos abusos e violações e, além disso, os responsáveis pelos crimes foram depostos e hoje respondem pelos crimes cometidos contra a humanidade num legítimo Tribunal Internacional. Sendo assim, a mensagem passada foi a de que no mundo de hoje não há espaços para violações dos direitos da humanidade sem que a Comunidade Internacional combata essas violações (ROBERTSON, 2002, p.451).

No final a intervenção do Kosovo acabou por indiretamente contribuir para a libertação do povo sérvio do jugo do tirano Slobodan Milosevic. Foram os novos governantes sérvios que o entregaram à Corte de Haia para julgamento, numa clara tentativa de conseguir apoio internacional também para a reconstrução da Sérvia, especialmente de Belgrado. Entre as várias conseqüências positivas, devemos mencionar que, depois do fim da censura, o povo sérvio pôde tomar

conhecimento das atrocidades cometidas pelo seu governo no Kosovo (ROBERTSON, 2002, p.451).

Mas será que realmente foi essa a lição extraída da intervenção?

Em posição oposta, de acordo com Kanter, a intervenção do Kosovo em 1999, do ponto de vista legal, não pode se justificada como sendo uma intervenção para acabar com o genocídio, pois os crimes praticados não se enquadrariam no previsto pela Convenção de 1948 sobre genocídio. Kanter afirma, ainda, que, de acordo com a Convenção sobre Prevenção e Punição de Genocídio, a Comunidade Internacional estaria obrigada a intervir em Ruanda, e talvez na Chechênia, para evitar o genocídio, mas, ao mesmo tempo, não estaria obrigada a intervir no Kosovo (ALTON; BURKHALTER; KANTER, 2000, p. 6). Ou seja, não existe unanimidade quanto à existência da necessidade de intervenção nesse episódio; trata-se de um problema de interpretação tanto dos fatos quanto das normas do Direito Internacional.

Portanto, conforme vimos, enquanto o genocídio em Ruanda irá marcar a história das relações internacionais pelas conseqüências nefastas da inação frente aos assassinatos em massa, o recente conflito no Kosovo trouxe novos questionamentos sobre as conseqüências de ações humanitárias na falta de unidade por parte da Comunidade Internacional.

A partir da intervenção do Kosovo surgiu um novo dilema relacionado com as intervenções humanitárias. De um lado, a questão da legitimidade de uma ação executada por uma organização regional sem a autorização da ONU; do

outro, o reconhecido dever de parar grandes e sistemáticas violações aos direitos humanos com graves conseqüências humanitárias.

De acordo com Kofi Annan<sup>32</sup>, o fracasso da Comunidade Internacional, durante a crise do Kosovo, em conciliar legitimidade e a responsabilidade de proteger os direitos humanos, pode ser considerado uma grande tragédia (ANNAN, 2000, p.87).

Por exemplo, a Rússia não tinha interesse na intervenção da OTAN no Kosovo. Aliás, o interesse estratégico da Rússia, de acordo com a sua tradicional relação com Belgrado, era o de não permitir intervenção humanitária naquela região. Foi por isso, inclusive, que quando os EUA quiseram levar a questão para a ONU para a devida aprovação da intervenção pelo Conselho de Segurança, a Rússia avisou que vetaria qualquer proposta nesse sentido. Por conta disso a intervenção foi feita pela OTAN à revelia da ONU.

A crise do Kosovo confirmou a fragilidade do sistema de segurança coletiva das Nações Unidas. Mais uma vez, depois do conflito, a Comunidade Internacional passou a discutir, na ONU, a necessidade da construção de um sistema capaz de responder prontamente, e com vigor, às graves violações de direitos humanos praticadas em qualquer parte.

De acordo com Robertson, a intervenção humanitária no Kosovo foi fruto de uma longa e dificultosa preparação, quanto ao seu modo de execução, por parte dos 19 países-membros da OTAN. De um lado, Tony Blair queria enviar tropas

---

<sup>32</sup> Discurso diante da Assembléia Geral das Nações Unidas em 20 de setembro de 1999.

terrestres para pôr termo à barbárie<sup>33</sup>. Do outro, Bill Clinton, que não queria enviar tropas terrestres, pois a lembrança negativa da intervenção humanitária americana na Somália ainda estava viva e forte. No final, como era de se esperar, prevaleceu a posição americana; por isso, as ações militares foram todas aéreas. Vale destacar que o chamado *fator Mogadíscio* somente viria a ser testado com a intervenção de George W. Bush no Iraque, na Segunda Guerra do Golfo, com a decisão de enviar tropas terrestres para enfrentar as forças de Saddam Hussein dentro do próprio território iraquiano. Portanto, a intervenção humanitária foi executada tornando claro para os eleitores americanos que nenhuma vida americana seria desperdiçada por causa de problemas alheios.

Em resumo, o caso do Kosovo, que é apontado por muitos autores como um caso positivo de intervenção, pode ser visto também como um caso negativo. Quando os EUA resolveram, por intermédio OTAN, intervir por via aérea no conflito, para que não houvesse o risco de perda de vidas americanas no combate, essa foi uma estratégia extremamente prejudicial para as populações que estavam sendo vítimas das violações, porque cada vez que os americanos atacavam via aérea, lá embaixo havia a exacerbação das violações dos direitos humanos do grupo que já estava sendo alvo dos sérvios, no caso, os kosovares.

A decisão do governo Bill Clinton de não mandar tropas por terra para ganhar a guerra, e sim destruir a infra-estrutura sérvia pelo ar, fez com que a população civil da Sérvia, que não era responsável pela perpetração dos crimes, fosse vítima. É o chamado o *Paradoxo de Guernica*, de Robertson, porque se

---

<sup>33</sup> Vale ressaltar que a opinião pública na Inglaterra, talvez pelo impacto das imagens chocantes passadas pela televisão deu apoio à intervenção

bombardeia uma população civil para proteger outra. As pessoas que não tinham qualquer responsabilidade pelos crimes cometidos pelo governo do Presidente Slobodan Milosevic estavam sendo vítimas das brutalidades contra seus próprios direitos humanos, ou seja, no final o saldo foi negativo em termos de sofrimento humano.

Desses fatores, concluímos que o balanço não é totalmente positivo, porque quando tentou-se proteger um grupo e ao mesmo tempo provocou-se violações contra outros, ou seja, o custo da proteção foi extremamente alto.

Como não havia democracia na Sérvia, os sérvios sofreram duplamente as conseqüências. Por um lado por estarem subjugados a um governo tirano; por outro, porque na luta contra Milosevic os EUA adotaram uma estratégia de bombardear a infra-estrutura civil da Sérvia, ou seja, muitas pessoas sofreram e outras até morreram para que Milosevic se rendesse.

Finalmente, devemos observar que a estratégia da OTAN de bombardeamento de infra-estrutura não poderá ser aplicada para pôr fim a conflitos étnicos em regiões muito pobres, como por exemplo, a Libéria ou o Afeganistão, pela simples falta de infra-estrutura para destruir (BIDDLE, 2002, p. 139).

#### *TIMOR LESTE*

Apesar da longa espera, a experiência da intervenção humanitária da ONU em Timor Leste deve ser aplaudida, pois mostrou que a ONU esteve comprometida tanto com a Guerra Justa, que por sinal nem foi necessária, pois os

criminosos fugiram ao primeiro sinal do desembarque das tropas de intervenção, quanto com a construção de um Estado democrático.

Portanto, a partir da intervenção em Timor deveria ficar claro que o compromisso da Comunidade Internacional não deve ficar restrito ao final das atrocidades que violam direitos humanos fundamentais, garantidos pela intervenção humanitária, mas também com o compromisso de se estabelecer ou restabelecer as condições básicas para a segurança de todos. Essa segunda fase é tão ou mais difícil de ser alcançada do que a primeira. É nela que existe a necessidade de reconstruir o Estado, sendo necessário o restabelecimento da ordem, com um efetivo aparelho policial em funcionamento, com a operação de um sistema burocrático que estabeleça a administração civil, além da criação da infra-estrutura capaz de garantir o desenvolvimento de uma sociedade civil capaz de garantir a democracia. Por tudo isso, as tarefas que envolvem *peacekeeping*, *peacemaking*, e *peace-building* são difíceis, mas essenciais.

Por isso, devemos alertar que se a ONU não tiver os meios para restaurar a ordem e garantir o futuro do Estado que sofreu intervenção humanitária, toda a operação correrá risco e a intervenção terá perdido sentido, pois seus custos tenderão a superar os seus benefícios.

As recentes experiências em Ruanda, no Kosovo, e em Timor Leste, se não trazem a certeza quanto ao futuro das possíveis intervenções humanitárias, pelo menos servem para mostrar que a ONU tem acumulado relevante experiência para conduzir com relativa segurança processos de construção ou de reconstrução de Estados. Nesse sentido, a intervenção em Timor Leste ganha grande

importância, como adverte Robertson, pois, nela as tropas de intervenção entraram no Timor para libertar o povo da opressão do regime de Jacarta, estando prontas para assumir todos os riscos materiais e humanos decorrentes da operação em nome dos direitos humanos. Daí o valor simbólico representado pela missão.

Na missão do Timor Leste, os Estados Unidos não participaram diretamente, mas deram suporte logístico. Os governos da Inglaterra e da Austrália (70% dos soldados eram australianos) estavam dispostos a assumir o ônus de possíveis baixas. Aliás, de acordo com Robertson, caso nessa operação as baixas fossem grandes, seria a primeira vez que as democracias iriam passar pelo teste de ver soldados morrendo em operações militares motivadas apenas por questões humanitárias. Afinal, Timor, uma das regiões mais pobres do mundo, nada tinha para oferecer em troca para os seus libertadores. Para se ter idéia da sua miséria, Timor Leste não tem economia própria; a receita governamental de 2000 foi estimada em apenas 16 milhões de dólares, a maior parte, ainda, proveniente da ajuda da própria ONU.

Não obstante, vale ressaltar que a última operação humanitária da ONU no século vinte trouxe motivos de esperança para os entusiastas das intervenções humanitárias. Para Kofi Annan, com aquela intervenção estava sendo desenvolvida uma nova norma do direito internacional, *democratic state building process*, voltada para a proteção dos direitos humanos (ANNAN, 1999, p.91). Mas será que temos motivos reais para comemorar dessa forma?

O fato é que Timor Leste representa a primeira experiência da ONU no chamado processo de construção estatal, ou *state-building process*. Daí sua

verdadeira importância. Timor foi o primeiro Estado criado pela ONU. Acreditamos que as lições aprendidas com essa experiência podem ser valiosas para a implementação de um Estado palestino.

### *BREVE BALANÇO*

Se formos fazer um balanço de quase uma década e meia de intervenções humanitárias, nós podemos afirmar, com certeza, que infelizmente o balanço tem sido negativo. A história é muito mais de fracassos do que de sucessos. O princípio da segurança humana, que deveria nortear as relações internacionais nos dias de hoje, colocando a proteção da vida humana num patamar de supremacia dos interesses da humanidade, está longe de ser alcançado.

A realidade é que não existe um sistema eficaz no sentido de coibir novas violações brutais aos direitos humanos, prevenindo ou combatendo os conflitos, os genocídios. Além de evitar tais crimes, um sistema eficaz deveria também procurar construir ou reconstruir as condições necessárias para que violações futuras não venham a acontecer, tentando estabelecer o ambiente ideal para o convívio de grupos humanos que a princípio estejam envolvidos em guerras étnicas.

O balanço tem sido negativo porque a regra do comportamento da chamada Comunidade Internacional tem sido a omissão. Se nós fôssemos fazer o mapeamento das crises humanitárias que aconteceram posteriormente à Guerra Fria veríamos que a Comunidade Internacional foi muito pouco atuante, ou seja, na maioria das vezes ela lavou as mãos. E, nas poucas vezes em que se envolveu, os resultados das intervenções não foram tão satisfatórios como deveriam ser – ou

como era esperado que fossem. Dessa forma, por um lado, temos a omissão como regra e, por outro, intervenções mal-sucedidas ou, até mesmo, desastrosas como exceção.

Quanto à regra, conforme vimos, seu caso mais marcante foi o genocídio em Ruanda, em 1994, onde a Comunidade Internacional simplesmente ignorou os acontecimentos; como resultado, foram, aproximadamente, 500 mil vidas cruelmente perdidas. O mais grave é que houve outras grandes crises humanitárias na África e na Ásia, mas novamente a Comunidade Internacional nada fez. A África mergulhou na miséria; basta dizer que lá todos os indicadores sociais estão em declínio, ou seja, a expectativa de vida diminuiu e o número de pessoas contaminadas pelo HIV é cada dia maior, revelando o descontrole da epidemia de AIDS. Além disso, as infra-estruturas dos Estados estão destruídas: por exemplo, quase não existem estradas, sistemas de saneamento básico e de telefonia, escolas, ou hospitais que funcionem apropriadamente.

A miséria no continente africano hoje é maior do que a do tempo da própria colonização européia (durante as épocas iniciais do século vinte até o período posterior à Segunda Guerra Mundial). Devemos frisar que os africanos não são os únicos responsáveis pela destruição da África; ela também foi uma decorrência da Guerra Fria, ou seja, dos conflitos entre os EUA e a antiga União Soviética, onde cada potência procurava ampliar a sua área de hegemonia, financiando conflitos armados, como por exemplo, o que destruiu o Estado de

Angola (país rico do ponto de vista das riquezas naturais, mas que entrou em colapso logo após a proclamação da sua independência<sup>34</sup>).

Angola, Libéria, Serra Leoa, Somália, Namíbia, Congo, todos esses países da África entraram em processo de falência estatal<sup>35</sup>. Do ponto de vista humanitário, em todos esses casos, se houvesse respeito ao princípio da responsabilidade de proteger pela Comunidade Internacional, ela deveria ter buscado todas as formas de resolvê-los. Em particular os EUA, a Rússia e a União Européia deveriam ser responsabilizados pela herança maldita tanto do colonialismo quanto da Guerra Fria.

Na verdade, o custo, do ponto de vista de justiça reparadora, nunca foi assumido pelos países europeus e nem pelos EUA, em termos da recuperação da infra-estrutura africana. A África é um continente repleto de necessidades. Assim, o número de intervenções humanitárias nesse continente deveria ser equivalente ao número de crises.

Definitivamente, a nova conceituação do *responsibility to protect*, desenvolvida por Evans e Sahnoun, envolvendo prevenção, repressão e reconstrução, não foi adotada nem na África, nem em parte alguma. Não houve prevenção eficaz; as crises atestam isso. Também não houve combate eficaz, nem tampouco punição eficaz. Nesse sentido, os resultados alcançados com o Tribunal *ad hoc* de Ruanda não foram suficientes para inibir novas ações criminosas que

---

<sup>34</sup> Angola, como a maioria das antigas colônias portuguesas, tornou-se independente depois da Revolução dos Cravos em 1974.

<sup>35</sup> Quando a Guerra Fria acabou esperava-se que os conflitos fossem terminados e que a paz fosse alcançada, principalmente, na África, o que não aconteceu, porque as condições não foram favoráveis. A falta de estrutura, a falta de entendimento, o crime organizado e os interesses associados ao tráfico de diamantes e, principalmente, a ausência de instituições políticas sólidas, não permitiram a construção da estabilidade.

continuaram e continuam a acontecer, neste exato momento, na Libéria e em Serra Leoa, somente para citar alguns casos.

Então, em resumo, o saldo tem sido negativo. Não podemos esquecer de outro caso paradigmático do fracasso das intervenções, a Bósnia. Lá, foram necessários mais de quatro anos para que houvesse a suspensão do genocídio. Durante esse longo período a brutalidade imperou. O mundo viu, ao vivo e a cores, via satélite, o genocídio perpetrado na Croácia, na Bósnia, no Kosovo, ou seja, em praticamente todas as repúblicas da antiga Iugoslávia. O custo de anos de omissão foi extremamente alto.

Na Ásia, encontramos várias questões pendentes, por exemplo, a questão do Afeganistão é bastante significativa. Essa intervenção, que não pode ser classificada como humanitária, pois os interesses que a motivaram não estavam relacionados diretamente com questões humanitárias, embora na sua essência tenham sido, trouxe algumas conquistas para a proteção dos direitos humanos naquela região conturbada do globo, em decorrência do fim do regime do Talibã.

No esforço para desmantelar a Al-Qaeda, os Estados Unidos e o Reino Unido desmantelaram, também, o regime desumano imposto pelo Talibã. Dessa maneira, de forma incidental, a intervenção foi humanitária. O problema agora é implementar um novo regime que seja de natureza democrática.

Em resumo, os tímidos resultados obtidos com as recentes intervenções humanitárias, somados à omissão da Comunidade Internacional

ante os crimes praticados contra a humanidade em grande parte do continente africano, na Indonésia, na Chechênia, ou na Palestina, para citar alguns casos, revelam toda a fragilidade do atual modo de atuação da Comunidade Internacional no que se refere à segurança humana. Definitivamente, o balanço para a defesa dos direitos humanos também tem sido negativo. Não obstante esse saldo, acompanhamos também o desenrolar de alguns casos de intervenções humanitárias que foram relativamente bem-sucedidos, mas não a ponto de se confirmar a confiança ou o otimismo no atual *modus operandi*.

Nessa mesma direção:

*I do not want to belittle the importance of these interventions. Lives are being saved in ways that just a few years ago would not have seemed possible to most observers. I do, however, want to insist that these cases have few or no implications for intervention on behalf of human rights; that is, intervention in response to direct violations of internationally recognized human rights by recognized governments in control of their states. We may be witnessing modest expansions of the authority of regional communities in Europe and the Americas (but not in Africa, Asia, or the Middle East). I see little or no evidence, however, that any transfer of power of authority from states to the international community is occurring in the post-cold war world. (DONNELLY, 1995, p. 144)*

### **3 – SEGUNDO CAPÍTULO: *Direitos Humanos e o conceito de soberania num mundo pós 11 de setembro.***

Atrelado à discussão sobre Intervenções Humanitárias, está o debate sobre em que situações o princípio da soberania deve prevalecer, quando de violações aos Direitos Humanos num determinado Estado. Entendemos que este debate é importante, mas não o suficiente para influenciar de modo substantivo o comportamento dos Estados com poder de intervenção. O fato é que a idéia da soberania tem sido freqüentemente usada de forma a atender as conveniências dos principais atores da política internacional. Quando os interesses estatais levam à intervenção, diz-se que o princípio da Responsabilidade de Proteger prevalece. Contrariamente, quando esses interesses levam à omissão, diz-se que a soberania dos Estados deve ser respeitada sob pena de se pôr em perigo toda a ordem legal internacional, moldada na idéia da soberania. Isto tem sido uma prática antiga da política internacional. O fato é que, desde Vestfália, pouco mudou na prática internacional de se colocar os interesses dos Estados em primeiro plano, ao mesmo tempo, e de se usar a idéia de soberania, como instrumento de justificação de políticas externas.

Quando qualquer estudioso do Direito Internacional, ou das Relações Internacionais, se propõe a analisar o fenômeno do Estado moderno, ele pode escolher inúmeros aspectos ou dimensões para desenvolver seu trabalho. O Estado pode ser olhado sob várias perspectivas. Não obstante as inúmeras possibilidades,

o elemento soberania domina as atenções da maioria. Como este trabalho se destina a analisar um tema que, necessariamente, envolve o relacionamento entre Estados, cabe, aqui, uma breve reflexão sobre o assunto, analisando o Estado a partir da dimensão externa da soberania.

### *A EVOLUÇÃO DO CONCEITO*

O sistema internacional nem sempre foi organizado em torno da idéia de soberania. Antes do Tratado de Vestfália de 1648, a regra era a existência de jurisdições interpenetrantes de autoridades políticas, com ausência de hierarquia entre elas. Nesse sistema feudal, os vínculos com as autoridades eram difusos, descentralizados, e baseados em ligações pessoais, não territoriais. Neste contexto, as pessoas tinham ligações simultâneas e conflitantes com o Papa, com os reis, com os bispos, e com os príncipes, duques, condes, ou barões locais. Todos esses exigiam de um determinado povo, habitante de um mesmo espaço geográfico, obrigações diversas e onerosas. Por exemplo, eles coletavam tributos e cobravam a prestação de serviço militar compulsório. Os vínculos das pessoas com as autoridades políticas eram baseados em acordos pessoais. A autoridade política era vista como algo de natureza privada. Assim, desde que os laços eram pessoais, a sucessão era questão problemática, e as obrigações contratuais não sobreviviam após a morte do indivíduo. (CUSIMANO, 2000, p.8)

Até chegarmos ao Estado moderno, onde a autoridade política encontra bases territoriais, passamos por várias diferentes formas de legitimidade, ou seja, percorremos um longo caminho, quanto às fontes de legitimidade. Para justificar os regimes, na maioria das vezes, o elemento religioso esteve diretamente

envolvido, mas havia, também, não podemos esquecer, uma mistura dos elementos seculares e divinos de investidura de autoridade. Reis eram designados como, por exemplo, servente dos apóstolos, assim como os bispos e, até mesmo, o Papa se envolveram com líderes não religiosos, com a finalidade de aumentar suas jurisdições de autoridade. Nesta época, as pessoas estavam sob o império das leis espirituais, não, necessariamente, espacial ou territorial. Porém, com o advento das disputas pelo poder entre o papado e o Sacro Império Romano, essas instituições feudais foram se enfraquecendo, dando espaço para o surgimento de novas formas de organizações políticas.

Inúmeras causas podem ser apontadas como justificativa para a substituição do sistema feudal, pelo sistema dos Estados soberanos. Para alguns historiadores, o surgimento do comércio de longa distância, durante a Idade Média, foi o grande responsável pela criação das oportunidades para o aparecimento dos comerciantes, e também para a criação de um novo modelo econômico, posteriormente, denominado de mercantilismo.

O surgimento de um novo sistema econômico, baseado na idéia de soberania, não foi suficiente para se criar o sistema de Estados soberanos. Sem dúvida outros fatores foram relevantes, como: o aparecimento da moeda; e, dos contratos de empréstimo, por exemplo, que ajudaram bastante o desenvolvimento da idéia de soberania; contribuíram também, o declínio da Igreja Católica, a partir da Reforma Protestante; o desenvolvimento do conhecimento científico que possibilitou as grandes navegações; e o desenvolvimento da idéia de autonomia individual e liberdade contra interferências externa.

Todas essas mudanças, amplamente discutidas, pelos autores clássicos da Teoria Geral do Estado, colocaram a idéia de soberania numa posição de primazia entre os temas desta área do conhecimento. É importante mencionar que a soberania foi, fundamentalmente, uma decorrência das significativas mudanças na balança de poder européia. Além disso, o Estado soberano conseguiu propiciar mais conquistas, tanto militares, quanto comerciais, quando comparado com as antigas formas de organização política. Depois disso, surgiu um acordo entre as diversas elites dos Estados soberanos, no sentido de excluírem do sistema internacional, qualquer outra forma de organização política, não baseada na idéia de soberania, como, por exemplo, as cidades-estado, ligas urbanas, ou impérios. (CUSIMANO, 2000, p.9)

De acordo com Cusimano, três foram os principais motivos que fizeram o Estado moderno superar, por definitivo, as outras formas de organização política<sup>36</sup>. Primeiro, ele foi capaz de aumentar a capacidade de extração de riquezas econômicas de uma determinada comunidade, através de uma melhor organização do sistema produtivo. Segundo, com o seu advento, as sociedades passaram a ser representadas no exterior como tendo uma “única voz”, isto foi fundamental para aumentar a confiança dos participantes do sistema comercial internacional, de que os pactos seriam respeitados. E, finalmente, como consequência, todos os Estados passaram a não reconhecer outras formas de autoridade de organização política, diversa da forma assumida pelo Estado soberano. (CUSIMANO, 2000, p.9)

---

<sup>36</sup> O principal veículo de propagação deste paradigma foi a criação dos impérios coloniais europeus. Na medida em que foi sendo difundido, este modelo passou a entrar em choque com antigos impérios como o chinês, japonês e otomano.

É importante observar que a partir das mudanças econômicas, políticas e conceituais que possibilitaram o surgimento do Estado moderno, houve uma mudança profunda, nas relações políticas, que provocou, em última instância, a separação do Estado da Igreja. Com isso, apenas o Estado passou a gozar da legitimidade para cobrar tributos e para impor serviço militar. E ainda, para o exercício de suas funções, as autoridades políticas, passaram a não mais necessitar do aval divino, concedido pela Igreja em nome de Deus. A legitimidade da autoridade política passou a ser decorrente da exclusiva reserva de jurisdição sobre um determinado território. Neste espaço geográfico, o Estado passou a ter o monopólio legal do uso da violência. Uma das qualidades da soberania passou a ser a reciprocidade. Cada Estado passou a reconhecer a exclusiva jurisdição dos demais sobre seus respectivos territórios. Com isso, foi conquistada a garantia de que sua jurisdição, sobre tudo e sobre todos, seria respeitada. A partir daí, surgiu o princípio de que para um Estado ser soberano, seria necessário que os outros o reconhecessem como tal. Não obstante, vale destacar que a idéia de soberania nunca significou igualdade de poder ou de recursos entre os Estados. Dessa forma, alguns possuem extensos territórios, população, e recursos naturais, enquanto que outros não têm grandes riquezas.

Não obstante, o surgimento da idéia de soberania significou que todos, do ponto de vista legal, são iguais e que somente os Estados são operadores ou atores do sistema internacional.

Definitivamente, de acordo com o Direito Internacional, soberania é um conceito equalizador. Internamente, os governos se auto-organizam da forma que

lhes forem mais convenientes, podendo adotar, por exemplo, a forma monárquica, republicana, parlamentarista, presidencialista, autocrata, democrata, teocrata etc. Por isso, segundo Robertson, o Direito Internacional Costumeiro tem sido extremamente apolítico, no sentido de permitir que os Estados soberanos escolham qualquer forma de organização política interna, em suas próprias palavras:

*Treaties are ratified by whomsoever holds executive power, and the rule of non-intervention applies no matter how unpopular the head of state may be. 'Sovereign immunity' is often claimed by, and always accorded to, rulers and their diplomats whose own people, if given the vote, would emphatically cast them from power.* (ROBERTSON, 2002, p. 174)

Assim, não importa a forma que o Estado assuma. Tudo que ele necessita é o reconhecimento dos outros de sua qualidade como soberano, dentro da sua jurisdição territorial. Neste espaço, o governo tem o monopólio legal do uso da força sobre a população que habita seu território. (CUSIMANO, 2000, p.10)

De acordo com Krasner, a idéia de soberania tem sido usada, normalmente, para designar quatro características distintas do Estado moderno. As características envolvem o Estado em suas relações internas com sua população e em suas relações com os demais Estados do sistema internacional de Vestfália. As características dizem, especificamente, respeito à *soberania doméstica*, que se refere à organização da autoridade pública interna dotada do monopólio legal do uso da violência; *soberania interdependente*, que se refere à habilidade dos

governos em monitorar as fronteiras transnacionais, quanto aos movimentos das chamadas quatro liberdades de movimento (mercadorias, bens, capitais e serviços); *soberania internacional legal*, que se refere ao reconhecimento mútuo entre os Estados, e outras organizações governamentais internacionais; *a soberania Vestfaliana*, que se refere à exclusão da autoridade de atores externos nas questões internas. (KRASNER, 1999, p.9)

É interessante observar, que em decorrência da existência de Estados fracos e fortes, surge a distinção entre a teoria e a prática de soberania.

Neste sentido, quando incorporamos à questão da soberania ao estudo sobre Intervenções Humanitárias, inevitavelmente, devemos lembrar que numa ordem anárquico-realista, os Estados mais fortes buscam poder, enquanto os mais fracos procuram se defender contra potenciais ameaças dos mais fortes. Deste modo, por razões evidentes, as Intervenções Humanitárias podem ser vistas, pelos mais fracos, como ameaça a sua segurança no sistema. Não podemos esperar Intervenções Humanitárias dos países mais fracos nos mais fortes, elas, se ocorrerem, serão sempre dos mais fortes, ou autorizadas por estes (quando feitas por organizações internacionais), nos mais fracos. Em outros termos, intervir é mostrar força, é exercer poder.

Esta relação de poder, aparentemente, indica um problema para a construção de um regime internacional de proteção humana. Como sabemos, a maior parte dos países que compõem a ONU é formada por pequenos Estados. Estes, em regra, não são democráticos, e muitos estão envolvidos com violações de Direitos Humanos. Desta forma, é provável que estes Estados tendam a se

considerar ameaçados por qualquer tentativa de estabelecimento do referido regime<sup>37</sup>. Não obstante, isto não representa um obstáculo ao estabelecimento do referido regime. Estes Estados não possuem poder para influenciar o desenvolvimento da política internacional.

### *GLOBALIZAÇÃO E SOBERANIA*

A partir do início da década de 1990, o conceito de soberania passou a sofrer críticas de toda natureza. Os críticos afirmavam que apesar de o Estado soberano, continuar sendo o principal ator da política internacional, o conceito de soberania passou a ser minado por pressões internas e externas.

A revolução na informação, aparentemente, fez com que o alcance do princípio da soberania passasse a sofrer limitações causadas por graves crises de natureza humanitária. Estabeleceu-se a idéia de que, quando em situações de crises extremas, a Comunidade Internacional adquire o direito de intervir, para ajudar populações desprotegidas pelos Estados. Foram esses os argumentos que justificaram as Intervenções Humanitárias na Somália e na Bósnia, por exemplo. Nesses casos, ocorreram intervenções, nos assuntos internos desses Estados, para promover ajudas humanitárias diretamente às populações necessitadas. Essas intervenções abriram precedentes para tornar, ainda mais, relativo o exercício da

---

<sup>37</sup> Com o final da Guerra Fria, e, especificamente, depois da Primeira Guerra do Golfo, durante a Assembléia Geral das Nações Unidas de 1991, representantes de países em desenvolvimento manifestaram suas preocupações acerca do novo conceito de Intervenção Humanitária, ou melhor, no novo mecanismo de Intervenção Humanitária, que estaria sendo moldado naquela época pós Guerra Fria. Eles temiam que Intervenções Humanitárias fossem usadas para justificar qualquer intromissão nos assuntos internos dos países mais fracos pelos mais fortes. A discussão em torno das Intervenções Humanitárias ganhou força após a Primeira Guerra do Golfo, nesta época, houve uma significativa ampliação das competências do Conselho de Segurança depois de janeiro de 1992. Nesta ocasião, pela primeira vez, os Chefes de Estado afirmaram o compromisso: “*The non-military sources of instability in the economic, social, humanitarian and ecological fields have become threats to peace and security.*” Neste mesmo ano de 1992, em fevereiro, foi criado o Departamento de Assuntos Humanitários das Nações Unidas.

prerrogativa estatal de soberania, em questões humanitárias. No passado, dentro das fronteiras internas de cada Estado, somente ele tinha o direito de impor a ordem, mesmo em situações de violações de Direitos Humanos, ou da falta do atendimento de necessidades humanas básicas, como, por exemplo, fome ocasionada por guerra ou por desastres naturais. (CUSIMANO, 2000, p.11)

A partir de então, vários analistas, entre eles Kofi Annan, passaram a argumentar que existem responsabilidades dos Estados para com suas populações, e, em caso, de não serem cumpridas, eles podem perder o direito de exigir dos demais e da Comunidade Internacional, o respeito aos seus assuntos internos. Esta passou, inclusive, a ser a revolucionária, em termos de soberania, retórica oficial da ONU, expressa pela opinião do seu Secretariado-Geral.

Os defensores das Intervenções Humanitárias passaram a argumentar que, de acordo com a própria Carta das Nações Unidas, qualquer regime que provoque fome ou genocídio, como nos casos da Somália ou Ruanda, é uma ameaça à paz mundial. E, caso a idéia de soberania esteja sendo usada para proteger regimes sangüinários, ela não deve ser aplicada. Assim, para eles, fome e genocídio não devem ser considerados assuntos exclusivos de determinadas populações circunscritas a um território. São assuntos de todos.

Com a ampliação do alcance da mídia, em tempo de globalização, gerou-se a expectativa de que a opinião pública, formada por esses meios, não aceitaria o princípio de soberania quando de violações brutais dos Direitos Humanos.

No contexto da globalização, argumenta-se que a idéia de soberania vem sendo constantemente desafiada pelo surgimento de um novo princípio, o da Responsabilidade de Proteger. Mas será que isto é correto?

O princípio de soberania está longe de atingir o seu fim; evidências, como, por exemplo, o aumento de Estados com armas de destruição em massa, indicam que ele permanece vivo. Podemos, inclusive, salientar que no início dos anos 90, após o esfacelamento da URSS, com o final da Guerra Fria, as antigas repúblicas que se separaram da Rússia, não quiseram outra forma de organização senão a estatal, justamente, por causa da idéia de soberania.

Para os defensores das Intervenções Internacionais, o Estado deve ser reconhecido como servente do seu próprio povo, e não o oposto. E, ao mesmo tempo, a soberania do indivíduo deve ser entendida como sendo as liberdades fundamentais de cada um. Conforme prescreve a Carta da ONU; tem que ser valorizada por aqueles que acreditam no direito de cada indivíduo de controlar seu próprio destino.

Para Kofi Annan (2000), a era da globalização trouxe novos desafios para as Nações Unidas, entre eles, o de responder satisfatoriamente às crises de natureza humanitária que afetam muitas partes do globo. Os meios usados pela Comunidade Internacional em situações de crise humanitária têm variado significativamente, e dessa forma, variam também as justificativas para as intervenções ou para as omissões. Em alguns casos houve vontade de agir, enquanto noutros, não houve. Neste contexto, faz-se necessário pensar os problemas humanitários de modo original. Entretanto, é fundamental que as

experiências passadas e, principalmente, os casos de Ruanda, Kosovo e Timor Leste, sejam levados em consideração, para que os erros cometidos nessas intervenções não se repitam.

Para os advogados internacionais, entre eles o próprio Secretário-Geral, as tradicionais noções de soberania estão anacrônicas. Elas contrariam a idéia de justiça global. Entretanto, para os governos dos Estados, nada continua tão inalterado no Direito Internacional, quanto o conceito de soberania. Esses são dois pólos opostos.

Através deste debate, é possível especular, se o que a globalização trouxe foi uma maior interdependência econômica internacional, fazendo com que os Estados tenham sua capacidade de intervenção econômica diminuída, justamente, pelos acordos internacionais que impõem regras; pela força das empresas transnacionais; pela especulação financeira internacional; entre outros fatores econômicos, e não uma significativa alteração na idéia de soberania.

Seguindo esta linha Held, afirma:

*It would be wrong to conclude that because a particular state has experienced a decline in its international freedom of action, sovereignty is thereby wholly undermined...Politicians may often have aspired to a world marked by total freedom of action, but they have always been forced to recognize, in the end, that states do not exist in isolation and that the international system of states is a power system sui generis. The critical question, therefore, is: do states face a loss of sovereignty because new types of 'superior authority' have in fact crystallized in the international world and/or because their freedom of action (autonomy) has declined to a point at which it is no longer meaningful to say that supreme authority rests in their hands? (HELD, 1989, p.238)*

Desse modo, pode-se concluir que os Estados estão perdendo, face à globalização, autonomia e não soberania. Não obstante, se provado que o impacto do conhecimento sobre a perpetração de crimes contra a humanidade esteja provocando uma revolução na idéia de soberania, sendo este conhecimento resultado da globalização, aí sim, podemos falar que a globalização redefine a prática do princípio de soberania.

Voltando à questão da compatibilidade entre o conceito de soberania e o princípio da intervenção humanitária, devemos lembrar que de acordo com a carta da ONU, os Estados são soberanos, conseqüentemente, eles têm o poder de decidir seus conflitos internamente, e o direito de exigir que nenhum país interfira nos seus assuntos internos. Este princípio está previsto na própria carta das Nações Unidas, que, aliás, não prevê expressamente a hipótese das intervenções humanitárias. Por isso, grande parte dos autores reconhece haver uma incompatibilidade entre as duas idéias. Para os tradicionalistas, quando um Estado sofre uma intervenção não consentida, está tendo seus direitos soberanos violados, quanto à prerrogativa de não sofrer intromissão externa, nos seus assuntos internos.

Por outro lado, conforme vimos, as recentes modificações conceituais, no Direito Internacional Público Costumeiro, constituem mais uma prova de que o princípio da soberania não é, nem nunca foi, absoluto. Assim, para os defensores dos Direitos Humanos, o Estado não tem o direito de permanecer protegido pelo preceito da soberania, se ele estiver violando Direitos Humanos, e se ao invés de proteger sua população, estiver massacrando seu próprio povo. Nesses casos, ele

perde a condição de Estado soberano, ficando sujeito à intervenção externa, promovida por organizações internacionais, ou, até mesmo, por organizações regionais e, em último caso, por intervenções unilaterais, promovidas por países membros da Comunidade Internacional.

Resta-nos verificar se este choque de conceitos está realmente acontecendo. Após considerarmos os argumentos sobre o princípio da responsabilidade de proteger, e revermos os principais casos de Intervenção humanitária, chegamos à conclusão que o princípio da soberania não tem sido abalado pelas Intervenções Humanitárias.

Considerando as intervenções da última década, chegaremos a conclusão que todas, sem exceção, ocorreram em Estados falidos. Nesta condição, os Estados que sofreram intervenção, estavam, momentaneamente, sem soberania.

#### *SOBERANIA E O COLAPSO DAS INSTITUIÇÕES POLÍTICAS*

Questão muito importante para nosso objeto de estudo é o problema dos chamados Estados falidos. Por coincidência todas as Intervenções Humanitárias, ocorridas recentemente, foram feitas em Estados em colapso, ou em processo de falência. Vale salientar que, Estado falido não significa quebrado do ponto de vista financeiro, significa estar sem as suas estruturas governamentais ativas.

Nesse caso, suas instituições e lideranças perdem a capacidade de controlar política e economicamente seu território. E, suas instituições não conseguem garantir segurança, lei e ordem, infra-estrutura econômica ou serviços públicos de saúde para sua população. As conseqüências dessa situação são grandes. Elas vão desde problemas com refugiados, com desabastecimento

alimentar, passando pela falta de água, de energia elétrica, até conflitos étnicos. A história revela que este tipo de colapso é, geralmente, decorrente de guerra civil.

O fato é que, conforme afirma Cusimano, quando os Estados implodem, as conseqüências negativas de tais acontecimentos, vão além das populações diretamente envolvidas. Num mundo interdependente, caravanas de refugiados; quebra de mercados; degradação ambiental; epidemias; contrabando de armas; inclusive, nuclear; terrorismo; são problemas que não respeitam fronteiras. (CUSIMANO, 2000, p. 12)

Neste sentido, de acordo com Andrew Natsios, a complexidade das crises humanitárias é determinada por cinco características comuns: a deterioração ou completo colapso da autoridade do governo central de um determinado Estado; existência de conflitos de natureza étnica ou religiosa e seus conseqüentes abusos dos Direitos Humanos; falta de segurança alimentar, fome em massa; colapso macroeconômico, principalmente, envolvendo hiperinflação, desemprego em grande escala, e redução drástica do Produto Interno Bruto; e, finalmente, fluxo migratório de refugiados que buscam abrigo e alimentação. Para Natsios, problemas dessa magnitude não respeitam fronteiras e, freqüentemente, se espalham por Estados vizinhos. Portanto, evitar a propagação do caos provocado por crises humanitárias, representa um grande desafio para a segurança internacional, principalmente, considerando a existência do princípio da soberania. (NATSIOS, 1997, p. 288)

É importante reconhecermos, quanto ao problema dos Estados falidos, que qualquer discussão sobre soberania deve levar em consideração os conceitos de

autoridade e de controle<sup>38</sup>. Quando a autoridade é efetiva, o uso da força, ou da coerção, não necessariamente, será utilizado. O exercício da autoridade pode produzir controle, entretanto, o controle pode ser adquirido sem a necessidade do uso da autoridade. Ou seja, pode ser adquirido mediante apenas o uso da força bruta. Por isso, na prática, não é tão fácil sabermos onde começa o controle e acaba a autoridade, ou vice-versa. Assim, a perda de autoridade por um determinado período pode levar à perda de controle. Por outro lado, o efetivo controle por um determinado período, ou a aceitação desse controle por questões meramente instrumentais, pode gerar novas modalidades de autoridade. Isto por que, se o controle for efetivo e eficaz os que estão sob seu domínio podem passar a reconhecê-lo como sendo normativo e não apenas instrumental. Por outro lado, se a autoridade falhar na manutenção do controle, sua autoridade pode ruir.

No caso dos Estados falidos, não há nem autoridade nem controle, este é o ambiente propício para a prática de crimes contra a humanidade.

Em situação de falência estatal, o Estado, momentaneamente, deixa de existir. O país existe enquanto território, enquanto povo, vivendo sob seu território, mas, sem governo, no exercício da autoridade soberana. Neste momento, não há uma força soberana legítima atuando dentro do Estado. Essas circunstâncias são determinantes para possibilitar a intervenção. Podemos recordar as intervenções na Somália, em Ruanda, em Serra Leoa, na Bósnia, no Kosovo, ou, recentemente, no Afeganistão. Alguém pode afirmar que a soberania do Afeganistão foi violada pelos Estados Unidos? Evidentemente, não foi. O

---

<sup>38</sup> Autoridade significa um direito aceito pelos cidadãos para que um agente possa exercer determinada função, por exemplo, a autoridade do Presidente em representar seu país.

Afeganistão estava em guerra civil. Seu território estava dividido por facções inimigas. O regime do Talibã não detinha o exercício da soberania do Afeganistão. A situação era como se, naquele período, o Afeganistão não existisse como Estado, existisse apenas como território<sup>39</sup>.

Em resumo, as Intervenções Humanitárias, sem consentimento, acontecerão apenas na presença de três pré-requisitos: 1) perpetração de crimes contra a humanidade; 2) ocorrência desses crimes em Estado falido, e 3) existência do interesse de agir pela Comunidade Internacional.

Intervenção humanitária em Estados dotados de governo com autoridade e controle é bastante improvável. Mesmo na evidência da prática de crimes contra a humanidade. Certamente, isto explica as razões da não intervenção na Rússia, na Indonésia, em Israel ou na China. Todos Estados bem estruturados. Nesses Estados, as violações de Direitos Humanos, cometidas contra vítimas inocentes, justificariam intervir. Soberania versus Responsabilidade de Proteger, é uma falsa dicotomia.

Em resumo, o princípio da soberania está vivo e forte. E, continua sendo o principal conceito das relações internacionais. Dele, surge a idéia da igualdade<sup>40</sup> entre os Estados. O argumento de que com o final da Guerra Fria, o novo princípio do Direito Internacional, princípio da intervenção humanitária, ou

---

<sup>39</sup> Quando os Soviéticos se retiraram os grupos que lutaram para expulsar os soviéticos começaram a brigar entre si, pois nenhum aceitava estar subjugado a qualquer um dos demais, não houve acordos passou a haver uma guerra civil entre grupos radicais, entre estes o Talibã era o grupo mais forte e tinha o maior controle.

<sup>40</sup> O princípio da igualdade entre os Estados soberanos está previsto no artigo II, seção I, da Carta das Nações Unidas, enquanto que a regra que estabelece o princípio da não-intervenção está previsto no artigo II, seção VII.

Responsabilidade de Proteger, tornou-se, hierarquicamente, superior ao da soberania está longe de se concretizar.

#### **4 – TERCEIRO CAPÍTULO: *Bases Teóricas para o Estudo das Intervenções Humanitárias (do Globalismo ao Realismo).***

O objetivo deste capítulo é discutirmos as bases teóricas, no domínio das Relações Internacionais, necessárias para a compreensão das Intervenções Humanitárias. Especificamente, para entendermos as razões que impedem o surgimento de um sistema internacional, que possa responder de maneira enérgica e previsível às perpetrções de crimes contra a humanidade.

No final do século XX, acompanhamos o início do desenrolar do chamado fenômeno da globalização, produto do fim da Guerra Fria, de um novo ciclo de desenvolvimento tecnológico, da crise do emprego, do surgimento de blocos econômicos regionais e do acirramento de conflitos intra-estatais, entre outros fatores. Foi, justamente neste contexto, que surgiu com relativa força a discussão sobre Intervenções Humanitárias e, com elas, as otimistas previsões sobre o estabelecimento de uma era de proteção e segurança humana.

Neste contexto, a Nova Ordem Mundial, para muitos, requeria instrumentos teóricos compatíveis com a sua complexidade e novidade. Por isso mesmo, acreditava-se que modelos antigos, que tratam do estudo das Relações Internacionais, apenas, como o estudo das relações de poder entre os Estados, estariam ultrapassados. Pois, a política internacional não era mais área de exclusividade dos Estados. De forma cada vez mais intensa, dela, passaram a participar organizações internacionais, grandes empresas transnacionais, blocos econômicos, além de entidades civis como organizações não governamentais, conhecidas como ONGS.

Vários autores começaram a procurar novos paradigmas teóricos que explicassem o surgimento dessa nova ordem, entre eles, Viotti e Kauppi (1990) afirmavam que o Realismo não servia para justificar a nova ordem internacional. Nesse sentido, objetivando uma melhor compreensão do fenômeno da globalização, eles aprofundaram a discussão em torno do esgotamento do chamado período da Guerra Fria<sup>41</sup>. Desta forma, estando o Realismo em crise existencial, entrou em moda uma variante dos paradigmas liberais de Relações Internacionais, a chamada teoria globalista.

É interessante, portanto, fazermos um resumo dos principais pontos do globalismo para que tenhamos idéia de uma possível ordem internacional, onde, talvez, as chances do estabelecimento de um regime internacional de proteção

---

<sup>41</sup> Lima (1996) identificou cinco interpretações distintas para explicar o fim da Guerra Fria. Fazendo uma síntese dessas interpretações nos deparamos inicialmente com um bloco formado pelas teses do “fim da história” de Francis Fukuyama, e do fim do comunismo. Essas teses possuem em comum a caracterização da nova era pela ausência de movimentos de contestação à hegemonia da ordem de *Bretton Woods*. Para Fukuyama, a ordem liberal é compreendida como normativamente superior às demais ordens já praticadas desde a Revolução de 1789. Quanto à tese do fim do comunismo, em oposição à primeira, extrai da derrocada do mundo comunista, em 1991, os elementos para a crítica das experiências de socialismo real. Ao contrário da tese do fim da história, não é determinista, uma vez que, no futuro a humanidade poderá adotar novas formas de socialismo.

A tese do fim da Guerra Fria como o término do sistema de Versalhes, responsável pela configuração da ordem pós Primeira Guerra Mundial, tem como paradigma o fim da bipolaridade e as transformações no mapa interestatal europeu após o esfacelamento da União Soviética. Dessa maneira, o retorno a uma estrutura político-estratégica multipolar e a volta dos conflitos étnicos nos Balcãs e no Báltico sinalizam para um futuro de profunda instabilidade no velho continente. Entretanto, Lima (1996) afirmava que mesmo admitindo-se ser a premissa deste argumento verdadeira, a Guerra Fria representou um fator de estabilidade no cenário europeu, o seu término não significa, necessariamente, que a Europa volte a ser o que era antes de 1914. Isto por que em várias dimensões, notadamente na econômica, as condições hoje são bastante distintas das daquela época. Semelhante a explicação anterior, a tese do fim da Guerra Fria como o fim da ordem mundial pós-45 sustenta que a partir de 1989 estaria encerrado um período cuja característica mais relevante foi o conflito ideológico entre dois modelos de sociedade sustentados pela competição político-militar entre os Estados Unidos e a União Soviética.

Com o fim da Guerra Fria acontecem a globalização dos circuitos financeiros, a emergência de problemas transfronteiriços, a expansão das comunicações e todos os demais fenômenos associados ao mega fenômeno da globalização. Todos esses elementos são considerados co-responsáveis pela erosão do poder do Estado e, conseqüentemente, de todo o sistema estabelecido posteriormente à paz de 1648. (Lima, 1996,p.397).

humana aumentassem.

Usamos, aqui, a definição de Krasner de regime internacional<sup>42</sup>, onde:

*Regimes can be defined as sets of implicit or explicit principles, norms, rules, and decision-making procedures around which actors' expectations converge in a given area of international relations. Principles are beliefs of fact, causation, and rectitude. Norms are standards of behavior defined in terms of rights and obligations. Rules are specific prescriptions or proscriptions for action. Decision-making procedures are prevailing practices for making and implementing collective choice. (KRASNER, 1995, p. 2)*

Assim, os regimes internacionais podem ser definidos como um conjunto de regras, princípios e procedimentos governantes que disciplinam o relacionamento entre os atores, que participam da ordem internacional por intermédio das instituições internacionais<sup>43</sup>. Os regimes internacionais são mais do que acordos *ad hoc* entre os mesmos participantes, devido seu caráter permanente. Na verdade, os regimes constituem a base para a construção dos acordos que, por sua vez, possibilitam a cooperação internacional. Em resumo, os regimes internacionais são voltados para a resolução de problemas internacionais.

Neste sentido, Keohane afirma que os regimes internacionais ajudam os Estados a lidar com os seus problemas comuns, por reduzirem as incertezas pela disponibilidade de grande quantidade de informações distribuídas, entre os

---

<sup>42</sup> Para uma teoria funcional dos regimes internacionais, sugerimos o capítulo 6 (*A functional theory of international regimes*) do livro *After Hegemony: cooperation and Discord in the World Political Economy* de Robert Keohane. Princeton University Press, 1984.

<sup>43</sup> Sobre regimes internacionais: KRASNER, Stephen (Ed) *International Regimes*. Ithaca: Cornell, 1995. 372p. E, SEITENFUS, Ricardo. *Manual das Organizações Internacionais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora. 1997. p.352.

participantes do sistema de forma mais simétrica. Assim, os regimes internacionais monitoram o comportamento dos atores, aumentando a confiança de todos no sistema, conseqüentemente, reduzem os custos inerentes a qualquer ambiente natural de desconfiança. (KEOHANE, 1984, p.97)

### *O GLOBALISMO*

Segundo os globalistas, Viotti e Kauppi (1990), o ponto de partida para analisar as relações internacionais é o contexto global no qual interagem os Estados e outras entidades não estatais. Por isso, para compreender o comportamento externo dos Estados é necessário ir além do mero exame dos seus problemas internos.

Dentro dessa visão globalista, torna-se imperativo, no exame das Relações internacionais, partir de uma perspectiva histórica do sistema capitalista. Esse conhecimento histórico é indispensável, para se compreender o ambiente em que a política internacional ocorre, e identificar as sociedades que se beneficiam do sistema capitalista, e as que não se beneficiam. Neste sentido, a globalização pode ser encarada como uma configuração histórica, um todo complexo, contraditório, problemático e aberto. Trata-se, segundo Ianni, de uma totalidade heterogênea de formação histórica de amplas proporções, composta por movimentos surpreendentes. Assim, desafia categorias que parecem consolidadas. (IANNI, 1997)

Outro ponto a considerar para os globalistas, é o reconhecimento da importância de outros atores além dos Estados, como os blocos econômicos, as organizações internacionais e as empresas transnacionais, no desenvolvimento das

Relações internacionais. Percebe-se, claramente, uma grande diferença da posição adotada pelos realistas. Esses destacam demasiadamente o papel dos Estados colocando os demais atores em posição secundária. Os globalistas entendem que a autonomia dos Estados, para atingir suas metas de ação individual, foi minada pela interdependência econômica internacional, por isso perderam força, e tendem a ter cada vez menos peso nas decisões importantes que irão influenciar os destinos do próprio sistema.

Voltando às empresas transnacionais, vale ressaltar que o crescimento de importância delas nas relações internacionais tem sido uma consequência do seu enorme ativo e da sua capacidade de intervenção nas economias estatais; gerando riquezas e empregos. Expressa essa convicção, fica fácil entender o enorme e crescente sentimento de preocupação que passou a abater o grupo formado pelos países mais ricos do mundo, quanto à remodelagem da ordem mundial. Pois, principalmente, a partir da emergência da globalização, os grandes investimentos passaram a ser decididos e executados por grupos privados transnacionais, que planejam, realizam e desenvolvem suas atividades além das fronteiras nacionais sem, praticamente, tomar conhecimento dos interesses governamentais. Portanto, o aumento de importância desses grupos passou a acarretar, segundo os globalistas, um relativo e constante enfraquecimento dos Estados.

Além disso, neste contexto, ficou evidente a crise de autoridade por que tem passado o Fundo Monetário Internacional (FMI), devido à ineficácia de seu sistema de controle ante a gigantesca mobilidade do capital financeiro, na forma

de *hot money*<sup>44</sup>.

Por tudo isso, esses autores alardearam o enfraquecimento dos Estados e o aumento da força das empresas transnacionais.

Embora um tanto ou quanto superada pelos novos acontecimentos, pós-Guerra Fria, não podemos deixar de registrar uma das principais correntes de pensamento dentro da concepção globalista, que é a corrente vinculada às teorias da dependência. Os representantes dessa ala procuram justificar as diferenças entre os Estados desenvolvidos, ou industrializados, e em desenvolvimento. Consideram em seus estudos a questão do trabalho, da educação, além dos indicadores sociais. Para esses globalistas, o fracasso das nações mais pobres, em termos de seu desenvolvimento, não reside no fato de terem pouca participação na ordem capitalista internacional; mas, por terem excessiva participação. É nesse ambiente que surgem e se desenvolvem as teses da teoria da dependência.<sup>45</sup>

Devemos observar que os globalistas acreditam que a chave para o entendimento da criação, evolução e funcionamento do sistema capitalista internacional é a economia. Eles insistem que para compreender o desenvolvimento da economia, da política e o progresso social da humanidade, o analista deve se voltar para o desenvolvimento do capitalismo. Com o término da

---

<sup>44</sup> As crises mexicana, asiática, russa, brasileira, e argentina, ocorridas a partir de dezembro de 1994 ilustram bem o assunto.

<sup>45</sup> Nesta linha destaca-se o trabalho de Immanuel Wallerstein *The rise and demise of the world capitalist system* (1974). Wallerstein desafia a crença de que o progresso, a modernização e a industrialização irão, inevitavelmente, trazer benefícios para todos. Ele argumenta que o sistema capitalista internacional é composto de países centrais, semi-periféricos e periféricos, destacando que esse sistema depende, para sua existência, do relacionamento entre essas três esferas de países. O autor considera os países semi-periféricos de particular importância política pois funcionam como um pára-choque, evitando uma oposição ostensiva aos países centrais. Isto porque os semi-periféricos são, ao mesmo tempo, explorados e exploradores. Wallerstein, como todos os globalistas, enfatiza a relevância da economia nas relações internacionais.

experiência socialista nos países da “cortina de ferro” e a “rendição” chinesa, o capitalismo se tornou um fenômeno global, e passou a ser visto como um sistema em constante expansão, superando qualquer fronteira política ou geográfica. Entendendo-se o capitalismo como um sistema integrado, seria possível tentar antecipar graves problemas do futuro.

Da mesma forma que os realistas, os globalistas também consideram anárquico o ambiente da política internacional, embora as implicações para ambas as correntes sejam diferentes. Para os realistas, a anarquia leva à análise da política internacional relacionada com estabilidade, guerra e distribuição de poder em termos de grandes países. Diferentemente, para os globalistas, esse ambiente anárquico favorece a expansão do capitalismo, que atinge a todos, impedindo que os Estados possam controlar, inteiramente, a economia mundial.(VIOTTI; KAUPPI, 1990, p. 411)

Neste sentido, para os globalistas, com a constante internacionalização da economia mundial, o pressuposto realista do Estado como ator principal, tenderá a se enfraquecer. Não há como negar o crescimento da importância das empresas transnacionais e das organizações internacionais como a União Européia, Mercosul, *Asian Pacific Economic Cooperation* (APEC) etc. Merecem destaque as empresas transnacionais que movimentam trilhões de dólares anualmente, agindo, praticamente, sem o controle dos Estados devido ao fenômeno da globalização. A maior prova disso, é a grande quantidade de *joint ventures*<sup>46</sup> que

---

<sup>46</sup> *Joint Venture* são contratos de cooperação entre empresas (geralmente entre empresas estrangeiras), que não tem forma específica, tendo em vista sua origem e seu caráter contratual: possuem natureza associativa (partilha dos meios e dos riscos), podendo apresentar objetivos e duração limitados ou ilimitados.

são formadas diariamente, e o gigantesco fluxo de capital especulativo. E o mais importante quanto às empresas transnacionais, é que elas são as responsáveis pelo acirramento na competição e criação do mercado de mão-de-obra global<sup>47</sup>.

Seguindo esta linha de interpretação das Relações Internacionais, podemos afirmar que o sistema internacional acontece num ambiente anárquico. A previsão de existir um governo mundial num futuro próximo é impensável. Depois da fracassada experiência da Liga das Nações, os vencedores da Segunda Guerra Mundial, ao criarem a Organização das Nações Unidas, não foram tão ingênuos em acreditar que estavam construindo um governo mundial. A verdade é que espera-se, como nunca, a expansão desse ambiente anárquico, graças à significativa perda da capacidade de intervenção nas suas economias domésticas, por parte dos Estados, em detrimento ao fortalecimento e agigantamento dos grandes grupos transnacionais. Por outro lado, esse mesmo enfraquecimento está provocando o surgimento dos blocos econômicos regionais. Os países passaram a se unir para combater os efeitos negativos da globalização, “unir para competir”. Isto por que, enquanto a globalização ocorre à revelia da vontade dos países, o processo de integração regional é produto da ação racional dos Estados.

De fato, o globalismo também serve para explicar o surgimento do regionalismo. A formação de blocos econômicos, antes de ser uma exigência regional, é uma imposição da Nova Ordem Mundial. Os países se unem buscando uma melhor inserção internacional. A existência desses blocos traduz toda a

---

<sup>47</sup> A movimentação dessas empresas se dá considerando os custos relativos aos padrões trabalhistas, sobre este tema, recomendo minha dissertação de mestrado: *Globalismo, Conflitos Norte-Sul e Agenda Social: a estratégia brasileira frente à questão do Dumping Social* (UFPE, Mestrado em Ciência Política, 1997).

preponderância da economia sobre outras questões, e ainda é motivo do surgimento, no cenário internacional, de novos atores.

Os globalistas destacam que as alianças entre países durante o período da Guerra Fria eram resultado da preocupação com a segurança nacional, do ponto de vista militar (OTAN e Pacto de Varsóvia, por exemplo). Com a globalização, as alianças passaram a ser formadas também a partir da segurança nacional, mas com novo enfoque do ponto de vista, agora, econômico e não militar.

A questão é sabermos como o ambiente da globalização, de acordo com a perspectiva do globalismo, poderia influenciar na construção de um sistema internacional de proteção humana.

Vejamos algumas reflexões sobre o assunto: em primeiro lugar, observar-se que num mundo marcado pela expansão do capitalismo e do agigantamento das empresas transnacionais, micro-conflitos intra-estatais, responsáveis pela perpetração de crimes contra a humanidade, constituem uma ameaça para a liberdade de comércio de bens e serviços. Logo esses conflitos só podem dar prejuízos às empresas transnacionais pela simples diminuição dos mercados consumidores. Em segundo lugar, num ambiente não dominado pelas questões militares, os fóruns internacionais poderiam se dedicar à discussão sobre outros temas de natureza sócio-econômica, como por exemplo, as Intervenções Humanitárias. E finalmente, caso os Estados se enfraqueçam a ponto de provocar uma redefinição do conceito de soberania, ficará mais fácil, em termos normativos, criar um sistema internacional de proteção humana.

Não obstante, esse mundo não existe. É apenas desejável. Nem as

empresas transnacionais estão dominando o sistema, nem os Estados foram superados. Além disso, a agenda internacional voltou a ser dominada por temas militares.

### *O REALISMO*

É interessante observar que, por um lado, a euforia do globalismo ocorreu durante os dois mandatos do Presidente Bill Clinton, defensor de políticas de desarmamento, da introdução de cláusulas sociais no sistema multilateral de comércio, de proteção ao meio ambiente. E, principalmente, da liberalização do comércio internacional, entre outros temas não militares. Enquanto que, por outro lado, o revigoramento do Realismo, conforme vemos, está ocorrendo a partir da ascensão de George W. Bush à Casa Branca, em substituição a Clinton.

A história do Realismo se confunde com o surgimento das primeiras unidades políticas, como as cidades-estados, por exemplo. O Realismo é, indiscutivelmente, a mais antiga teoria de Relações Internacionais. Encontramos os primeiros estudos realistas na Grécia Antiga com Tucídides (471-400 A.C.) através de sua análise da Guerra do Peloponeso, entre Atenas e Esparta. Para Tucídides, a principal causa do conflito foi o medo que Esparta teve em relação ao aumento constante do poderio de Atenas. Fato que provocou alterações na balança do poder entre as cidades gregas, levando Esparta a perder sua preeminência no mundo helênico.

Conforme nos lembra Sérgio Sérulo da Cunha, na apresentação à edição brasileira de *O Direito dos Povos*, de John Rawls (2001), Tucídides registrou que:

Às vésperas da Guerra do Peloponeso, ouvindo críticas à sua cidade, alguns atenienses que se encontravam em

Esparta pediram autorização para dirigir-se à assembléia em nome dela, e no meio de sua alocução disseram: “Não fizemos nada de extraordinário, nada de contrário à natureza humana em aceitar um império que nos foi oferecido, e, depois, ao nos recusarmos a desistir dele. Três poderosos motivos nos impedem de fazê-lo: a segurança, a honra e o interesse próprio. Não somos os primeiros a agir desse modo. Longe disso. A regra sempre foi que os mais fracos estejam sujeitos aos mais fortes. Consideramo-nos dignos do nosso poder, e, até hoje, vocês também pensavam assim. Mas agora, depois de pesar seus próprios interesses, vocês estão começando a falar em termos de certo e errado. Considerações desse tipo jamais afastaram as pessoas das oportunidades de expansão oferecidas pela sua superioridade.

Devemos ressaltar, no entanto, que apesar da teoria ser antiga, o termo Realismo é bastante recente. Depois da Primeira Guerra Mundial (1914-1918), foi de maneira ampla difundida a idéia de que, finalmente, após muito sofrimento o mundo estaria livre das guerras. Dizia-se que como elas eram causadas por erros, confusões, e enganos; no futuro, a segurança do mundo estaria garantida, pois haveria uma organização mundial (Liga das Nações) responsável pela mediação, clarificação e de resolução de conflitos.

Percebendo a fragilidade desta tese, alguns acadêmicos e diplomatas, denominados realistas, passaram a chamar os entusiastas da Liga das Nações de utopistas ou idealistas. Eles se proclamavam realistas por não acreditarem que a Liga das Nações seria capaz de garantir a segurança mundial.

O Realismo, enquanto paradigma hegemônico explicativo das Relações

Internacionais, convive com mais dois grandes paradigmas teóricos, sendo eles: o paradigma institucionalista e o paradigma liberal (que dá suporte ao globalismo). O primeiro, procura explicar e valorizar o papel desempenhado pelo Direito Internacional e pelas instituições multilaterais. O segundo, procura explicar e valorizar a interdependência entre os Estados gerada a partir do relacionamento entre economias além de ressaltar o papel desempenhado pelas instituições políticas domésticas no processo de escolha das preferências dos Estados.

As discussões entre os realistas, institucionalistas e liberais têm geralmente sido centradas em torno do impacto das questões relacionadas à busca do poder, preferências nacionais, e organizações internacionais sobre o comportamento dos Estados.

Durante muitos anos, principalmente durante a Guerra Fria, o Realismo foi a teoria hegemônica entre os estudiosos de política internacional.

O paradigma realista, nas Relações Internacionais, significa a ênfase no Estado, na política de poder e na força como elementos principais, e na anarquia — no sentido da ausência de um poder soberano ou de um governo acima dos Estados nacionais — como o elemento definidor do sistema internacional, independentemente de este ser caracterizado por uma distribuição extremamente desigual de poder entre os Estados. Para esta corrente teórica, a natureza anárquica do sistema internacional o diferencia fundamentalmente do sistema doméstico submetido a um governo nacional. (LIMA, 1996, p.401)

Idéia aceita por todos os realistas é a vital importância para o Realismo do conceito de equilíbrio de poder, ou balança de poder, como sendo a posição de equilíbrio entre as grandes potências no cenário mundial, onde os poderes tendem

à equivalência. Por exemplo, quando um Estado percebe que a balança está mudando contra seu favor, ele utiliza todos os meios para recompor a situação anterior. Dessa forma, podemos substituir Esparta e Atenas, da época da Guerra do Peloponeso, por outros exemplos históricos, como França e Inglaterra nos séculos dezessete e dezoito, a França napoleônica e o restante da Europa no início do século dezenove, Alemanha e Inglaterra depois da guerra franco-prussiana de 1870, ou ainda, Estados Unidos e URSS durante a Guerra Fria.

Vale destacar que entre os grandes realistas encontramos Maquiavel (1469-1527)<sup>48</sup>. Seu pensamento sobre a política representou uma ruptura com a tradição cristã, na medida em que ele pregou a separação da moral do governante da moral do homem comum. Maquiavel se preocupou com o prudente uso do poder na realização dos objetivos do Estado. Para ele, o governante deve ser julgado pelas conseqüências políticas de seus atos. Assim como Tucídides, Maquiavel escreveu que tendo em vista razões de segurança nacional, o governante deve prestar especial atenção sobre a questão do poder na ordem interestatal, assim, ele deve se preocupar com balança de poder, formação de alianças e as causas dos conflitos entre cidades-estados. Nada podia ser mais importante do que a sobrevivência do Estado.

#### *A SEGURANÇA NACIONAL*

Sem dúvida, um dos mais importantes itens para a construção da definição do Realismo é a idéia de segurança nacional que pode ser alcançada a partir da

---

<sup>48</sup> A relação de grandes pensadores que contribuíram para a formação do Realismo é bastante extensa e não nos interessa, neste trabalho, examiná-la detalhadamente. Hobbes, Grocius, Clausewitz, Carr, e principalmente, Hans Morgenthau seriam alguns dos nomes desta lista.

necessidade de proteção dos nacionais de um determinado Estado em relação às várias formas de ameaças, tanto internas, quanto externas.

Caroline Thomas (1987) definiu segurança nacional a partir da consideração de aspectos econômicos. Para ela, o princípio da segurança nacional deve ser considerado, não apenas, a partir da segurança interna de um Estado, mas também em termos de segurança econômica, envolvendo questões alimentares, de saúde pública, de capitais e de comércio. Para Thomas, as necessidades básicas do ser humano fazem parte da dimensão não militar da segurança nacional. Dessa forma, ela observa que a interdependência entre questões militares e econômicas de segurança, em Estados não democráticos, representa um perigo para o aumento dos problemas de segurança interna, na medida em que os regimes quando não estão correspondendo às expectativas, se sentem ameaçados por levantes sociais. Neste contexto, os regimes se armam contra seus próprios povos. Ou seja, a segurança nacional passa a ser confundida com segurança do regime.

Por volta do início da década de 1990 havia uma sensação que o poderio militar era, praticamente, inútil para proteger a segurança nacional, pois o contexto era de final da Guerra Fria e de início de uma época marcada pelos novos temas e da predominância das questões econômicas.

A maioria das críticas sobre a perspectiva realista da segurança nacional é decorrente, na opinião dos críticos, da excessiva ênfase na importância do Estado, dada pelo Realismo. Por isso mesmo, esses críticos defendem um deslocamento do eixo da questão, pois, as relações internacionais mudaram, neste novo

contexto, questões militares são tão importantes quanto questões econômicas ou ecológicas.

Naquela época, começaram a ser produzidos estudos dando conta da definição de segurança de natureza multidimensional. (TICKNER, 1997, p. 187)

Assim como E. H. Carr, alguns analistas de política internacional passaram a questionar se o sistema Vestfaliano de Estados continua sendo efetivo para garantir a segurança, num contexto de crescente interdependência internacional, onde armas de destruição em massa ameaçam todas as partes envolvidas, auto-ajuda não pode ser considerada como opção. Portanto, esses analistas passaram a defender a idéia da necessidade de reforma na ordem mundial visando a garantir maior segurança internacional. Neste novo contexto, a segurança dos indivíduos ganha precedência sobre a segurança dos Estados.

A segurança internacional passou a não ser entendida como algo estático, mas como algo voltado para a garantia de um fundamentado bem-estar da família humana, combatendo o sofrimento humano. A crença passou a ser na idéia de que o paradigma realista havia sido superado, pois as novas ameaças à segurança, que fogem da tradicional dimensão territorial estatal, não podem ser afastadas por um único Estado mediante o chamado *self-help*. Neste sentido, deve-se dar maior atenção às forças sociais democráticas transnacionais que intensificam o inter-relacionamento entre os fatores internos e externos. Essa nova perspectiva desloca o eixo central da discussão sobre segurança. E a segurança global ganha primazia sobre a segurança nacional. Para os neoliberais institucionalistas, por alguns denominados de globalistas, a nova ordem mundial exige que o problema da

segurança global ponha o indivíduo no centro de suas preocupações. Os valores da nova ordem devem garantir proteção aos Direitos Humanos e ao meio ambiente. Eles acreditam que a melhor ordem mundial será construída a partir de instituições multilaterais construídas com esses objetivos.

Entre os proponentes dessa nova ordem mundial encontramos Ken Booth, para Booth, são os indivíduos, e não os Estados, que devem ser o centro de preocupações quanto à segurança. Ele advoga uma visão libertária da questão da segurança. Booth defende a idéia de que devemos ver esta questão a partir de uma visão holística, e não a partir da primazia do Estado e das questões militares. Julgando-se um “realista utópico”, Booth procura integrar o que há de melhor da tradição realista, com uma política de emancipação que presta atenção para uma forma democrática de segurança humana não alcançada de outras formas.

Segundo Tickner, a maioria dos críticos do Realismo passou a concordar com Booth que uma política de emancipação que possa assegurar segurança humana requer, fundamentalmente, a revisão dos conceitos de territorialidade e identidade concebidos dentro da estrutura de entendimento tradicional sobre segurança. (TICKNER, 1997, p. 189)

#### *OS PRINCÍPIOS DO REALISMO*

Os princípios do Realismo concebidos por Morgenthau, em *Politics Among Nations*, se tornaram o ponto de partida para a grande maioria dos estudiosos em teoria de política internacional. Ele argumenta que as relações internacionais devem ser vistas como uma importante área da vida política, onde considerações normativas, morais e idealistas não podem ser usadas como guia de

ação para os gestores públicos. Num mundo de competição entre os Estados soberanos, onde a moeda corrente é o poder, o dever de cada Estado é tomar qualquer ação necessária para proteger suas identidades físicas, políticas, econômicas e culturais.

Segundo Morgenthau, as relações internacionais são governadas por leis objetivas que têm suas raízes na natureza humana. E, considerando o homem como um ser essencialmente sedento pelo poder, o maior guia de ajuda do Realismo, para encontrar seu caminho dentro do domínio da política internacional, é a concepção dos interesses definidos em termos de poder. A idéia de interesse é de fato a essência da política, independentemente de circunstâncias temporais ou espaciais. Isto explica porque os Estados estão sempre procurando maior poderio em relação aos demais Estados.

Em resumo, segundo Viotti e Kauppi, o Realismo está assentado em quatro pressupostos. Primeiro, os Estados são os atores principais, que representam a unidade chave de análise da política internacional, não importando se o objeto for uma antiga cidade grega ou um Estado moderno. O estudo das relações internacionais é o estudo dessas unidades.

Segundo, os Estados são atores unitários. Cada Estado é titular exclusivo da representação dos interesses de sua sociedade. Dessa forma, as diferenças internas de cada Estado não são refletidas nos fóruns internacionais. Na arena internacional, o governo representa a todos, independentemente de eventuais divergências.

Terceiro, o Estado é visto como sendo essencialmente um ator racional.

No estabelecimento, e no processo de tomada de decisão da sua política externa, ele procura objetivos previamente definidos, considerando as alternativas possíveis, ponderando todos os custos e benefícios. Seguindo este processo racional, as decisões governamentais são feitas a partir da seleção entre alternativas, sendo a tônica maximizar os benefícios e minimizar os custos de participação no sistema internacional.

Como um problema prático, a maioria dos realistas reconhece as dificuldades em ver os Estados como atores racionais. Isto pela razão de que nem sempre é possível para os governos o acesso a todas as informações ou conhecimento de causa e efeito que eles necessitam para maximizar os benefícios de suas decisões.

Quarto, existe uma hierarquia entre as questões internacionais. Assim, para o Realismo as questões relacionadas com segurança nacional são sempre as mais relevantes. Portanto, questões militares dominam a política internacional. O Realismo focaliza os conflitos potenciais e reais entre os Estados, examinando como a estabilidade é obtida e mantida e como é quebrada. Focaliza também a utilidade da força como meio de solução de disputas e a prevenção da violação da integridade territorial dos Estados. O conceito de poder, portanto, é chave. Para os realistas, as questões estratégicas relacionadas com a segurança militar são consideradas *high politics*, enquanto que questões econômicas, sociais, ambientais são vistas como sendo menos importante ou *low politics*. (VIOTTI; KAUPPI, 1990, pp. 5-14)

Portanto, podemos perceber que invariavelmente todos os Realistas

discutem a questão do poder. Por isso, é consenso a eleição do poder como o principal conceito para os realistas. O grande problema é no que se refere a sua concepção, pois não há acordo quanto a uma definição única. Para alguns realistas, o poder deve ser entendido como o somatório das forças militares, econômicas, tecnológicas, diplomáticas e outras potencialidades à disposição do Estado. Outros consideram o poder não como um valor absoluto determinado para cada país como se eles estivessem num vácuo, mas como potencialidades relativas a cada Estado. Assim, o poder de cada país será sempre medido em função do poder dos outros. Exemplificando: o poder da França, na época de Napoleão, era medido de acordo com o poder da Inglaterra, ou, mais recentemente, o poder dos norte-americanos era medido em função do poder dos soviéticos.

Essas duas definições, considerando os Estados isolados ou em relação a outros, assumem uma visão estática do poder. Poder é um atributo do Estado relativo a soma de suas capacidades. Uma definição alternativa, e que contempla o dinamismo, é a que destaca a interação entre os Estados. Para essa corrente o poder dos países não pode ser avaliado apenas considerando suas potencialidades, mas sim a partir da vontade e da possibilidade que um Estado tem de influenciar e controlar outros. Dessa forma, o poder resulta da observação do comportamento dos Estados em interação uns com os outros.

São exemplos de várias visões distintas de poder as seguintes afirmativas:

a) o poder é produto da possibilidade que um Estado tem de influenciar outros. Um bom exemplo deste caso foi o recente episódio da invasão dos Estados Unidos no Iraque, que mesmo contra a opinião pública interna em seus países, os

governos do Reino Unido, da Espanha e da Itália apoiaram a invasão proposta pelos Estados Unidos, mesmo sem o devido consentimento do Conselho de Segurança da ONU; b) o poder é produto da capacidade de controle das ações de um Estado sobre outros, como no caso do controle exercido pela URSS sobre os países que faziam parte da “Cortina de Ferro”, durante a Guerra Fria (1945-1989); c) o poder é a possibilidade de um Estado prevalecer e de superar obstáculos, como nos casos da Inglaterra e dos Estados Unidos durante a Segunda Guerra Mundial.

É fundamental observarmos, para o propósito deste trabalho, que os realistas, principalmente após o fracasso da Liga das Nações, passaram a defender que o ponto característico do sistema internacional é sua natureza anárquica. Apesar da palavra anarquia estar sempre associada a temas negativos como violência, destruição ou caos, para os realistas, entretanto, a anarquia refere-se simplesmente à ausência de qualquer autoridade acima dos Estados soberanos. Eles reclamavam o direito à independência e autonomia de outros Estados ou organizações internacionais, e, ainda, proclamavam o direito de exercício de irrestrita autoridade dentro de suas fronteiras territoriais. Embora os países difiram uns dos outros em termos de poder que possuem ou que são capazes de exercer, nenhum deve desrespeitar o princípio da autonomia dos povos, ou seja, reclamar o direito de dominar outro Estado soberano.

Percebe-se assim, facilmente, a diferença, no sistema anárquico, entre autoridade e poder. Quando os realistas usam o termo anarquia, eles estão se referindo à ausência de hierarquia de autoridade. No entanto, não negam a

existência de hierarquia de poder nas relações internacionais. Alguns Estados são mais poderosos do que outros, mas não há nenhuma autoridade acima daquela do Estado.

Anarquia, assim entendida, é a característica fundamental do ambiente em que os Estados interagem, dessa maneira, violência e guerra podem ser evidentes, da mesma maneira que os períodos de relativa paz e estabilidade. Essa ausência de uma espécie de governo mundial para ditar normas, arbitrar conflitos e manter a ordem, constitui a diferença básica entre as ordens doméstica e internacional.

Os realistas argumentam, também, que a inexistência de tal governo internacional explica a necessidade que os Estados soberanos têm em recorrer ao uso do poder, procurando manter ou aumentar suas posições de poder relativas a outros Estados. Isso pelo fato de que a anarquia provoca desconfiança multilateral. Essa por sua vez é responsável pelo dilema da segurança. Ou seja, quanto mais os países desconfiam uns dos outros, mais eles tendem a investir em armas e quanto mais eles se armam, o mesmo ocorre com seus vizinhos. Finalmente, essa anarquia é o principal obstáculo à cooperação internacional.

#### *COOPERAÇÃO INTERNACIONAL E REGIMES INTERNACIONAIS*

Observando com bastante cuidado e atenção a maneira como as relações internacionais ocorrem, estaremos inclinados a aceitar a idéia da impossibilidade da construção de um sistema voltado para a solução dos conflitos humanitários ocorridos dentro dos Estados Nacionais. Este fato é, possivelmente, uma decorrência da própria natureza anárquica do sistema internacional e da existência, ainda forte, da idéia de soberania.

Neste contexto, os problemas internacionais, os quais deveriam ser tratados internacionalmente, não são, pois infelizmente os Estados não se relacionam harmonicamente, e devido à falta de cooperação entre eles. Na verdade, neste ambiente, cada Estado atua de modo racional buscando a defesa de seus interesses. Por exemplo, se todos os Estados buscam a obtenção de superávits nas suas balanças comerciais, como seria possível a construção de um ambiente favorável para todos? Pois, visando a obtenção de saldos positivos em sua conta corrente internacional, a partir do momento em que um Estado impõe barreiras a produtos estrangeiros, ele está automaticamente trazendo problemas para os outros Estados. Este exemplo nos revela que o comportamento racional dos Estados tende a produzir conflitos internacionais, pois, como antecipamos, todos almejam, ao mesmo tempo, a maximização de seus interesses e a minimização dos custos de participação no sistema internacional.

Como resultado lógico deste sistema além da inexistência de harmonia, existe grande dificuldade em se obter cooperação.

Por conta disso, para que essa lógica perversa não prevaleça, são necessários mecanismos de cooperação destinados ao alcance de resultados satisfatórios para todos. A literatura de Relações Internacionais tem produzido diferentes abordagens a este respeito. Particularmente, os institucionalistas afirmam que uma maneira de se amenizar os conflitos é através da criação de instituições internacionais voltadas para a cooperação, onde o conjunto de várias instituições produziria o aparecimento dos chamados regimes internacionais. Com os regimes, cada área específica das relações internacionais seria contemplada

com um regime cooperativo próprio, desse modo os conflitos seriam restringidos. Consenso entre todos os teóricos de Relações Internacionais é o fato de que se não existe harmonia no ambiente internacional, o melhor mundo, ou o melhor mundo possível, é o da cooperação.

Portanto, a ordem internacional é aquela onde inexiste a cooperação para fazer com que a convivência entre os Estados seja a ideal. O ambiente mundial é o da discórdia, e essa tem de ser resolvida através de acordos e organizações internacionais que criem mecanismos para forçar a cooperação.

Alguns já sonharam com a existência de um governo mundial que seria responsável pela administração e resolução dos conflitos internacionais. Porém, como não existe esse governo mundial que, inclusive, pudesse impor a ordem e forçar a cooperação entre todos, ou que pudesse construir um sistema de segurança para todos e fazer com que houvesse justiça na ordem mundial, devemos trabalhar com a realidade.

O fato é que não existe na ordem internacional tal governo responsável pela administração dos conflitos, capaz de resolver os problemas internacionais de acordo com uma ordem de necessidade, de acordo com os paradigmas de justiça, distribuindo os recursos produzidos pela humanidade segundo uma lógica humanística, onde inclusive haveria a reparação de injustiças do passado, mediante políticas econômicas compensatórias para regiões miseráveis como a África, por exemplo.

A situação internacional é muito complexa e de difícil compreensão, por isso existe a tendência natural a se explicar os conflitos de modo simplista. O que

normalmente produz reducionismos conceituais, por exemplo, a anacrônica divisão do mundo em primeiro, e terceiro mundos.

O ambiente externo é o mundo dos Estados, da soberania estatal, visto e compreendido a partir do mundo moderno criado pelo Tratado de Vestfália de 1648. Quando pensamos o mundo, dividimo-nos em Estados, cada um com suas fronteiras. Praticamente, todos o analisam sob uma perspectiva estatal, poucos encaram o mundo sob uma perspectiva humanística.

A consideração dos problemas mundiais a partir de uma visão estatal produz, necessariamente, um grande obstáculo para que questões globais sejam tratadas globalmente. Desta forma, para cada problema, provavelmente, o número de visões tenderá a ser igual ao número de Estados envolvidos na questão. Ou seja, neste contexto não há espaço para uma visão humanística dos problemas da humanidade.

Num mundo ideal haveria a predominância do humanismo. Quem observa as transformações mundiais sob uma perspectiva humanística não se importa onde os problemas ocorram, pois, qualquer um, seja ele qual for e onde quer que aconteça, será um problema de toda humanidade. Infelizmente, o mundo ideal não existe.

Na realidade, o mundo hoje ainda é bastante parecido com o mundo de Vestfália quanto a sua divisão política. Ou seja, o sistema internacional por ser formado a partir de células individuais, os Estados, não permite a substituição da fragmentação política responsável pela geração das visões parciais comprometidas com os interesses estatais. Como consequência, as políticas governamentais não

levam em consideração o que seria melhor para o mundo enquanto unidade humanística. O que prevalece sempre é o que é melhor para o próprio Estado.

Essa visão estatal faz com que os governantes sempre procurem defender posições de seu interesse, resolver somente os problemas internos, não considerando os que não dizem respeito ao seu interesse. É um mundo onde a discórdia é a regra, onde existem dificuldades em se obter o entendimento, devido à forma estatal em que ele está dividido.

A justificativa é que as pessoas têm uma identidade nacional, tendo interesse somente no que pode beneficiar o seu próprio Estado, problemas externos não as interessam. Essa perspectiva estatal, cria a dificuldade de obter-se a cooperação. Portanto, onde o ambiente é o da discórdia e tem-se a dificuldade de obter-se a cooperação, evidentemente, é provável que aconteçam sérios conflitos.

Às vezes é relativamente fácil se obter cooperação econômica, mas é difícil se conseguir cooperação tecnológica. E, muitas das vezes, quando se tem cooperação tecnológica não se tem cooperação militar, por exemplo.

Se houvesse um órgão voltado para a construção da cooperação, a situação seria mais fácil. Tal órgão teria a função de compatibilizar as diferenças, tendo uma visão complexa de todos, procurando examinar quais seriam os interesses em jogo, sendo um órgão de articulação que poderia facilitar as relações internacionais. De certo modo, de forma limitada a ONU desempenha este papel.

Conforme já apresentamos, para os institucionalistas, na falta de um governo mundial, as grandes diferenças seriam resolvidas via cooperação obtida a partir da ação das organizações governamentais internacionais. Assim, seria

necessária a criação de várias organizações desta natureza de acordo com a necessidade de cada área. Por exemplo, no comércio internacional, a Organização Mundial do Comércio (OMC) cumpre este papel mediante a facilitação da cooperação multilateral, entre os Estados. A OMC faz parte das chamadas organizações de Bretton Woods, concebidas pelos americanos no final da Segunda Guerra Mundial, em 1944<sup>49</sup>.

É essa a idéia que pretendíamos mostrar, que no sistema internacional, a falta de um governo não implica dizer que não existe ordem, pois existem instituições internacionais que buscam promover a cooperação, embora em um ambiente hostil para sua própria existência.

Como adverte Seitenfus:

O surgimento das organizações internacionais não possui o condão de transformar a natureza e o alcance das forças que atuam no sistema internacional, sendo limitada a competência política das organizações internacionais. Os Estados são independentes e não aceitam nenhum poder central. (SEITENFUS, 1997, p.255)

Enfim, apesar de não haver um governo mundial, existem instituições mundiais, voltadas para promover a cooperação; isso se chama regime internacional. É verdade que não existe um governo internacional, mas é verdade,

---

<sup>49</sup> Nessa conferência foram criadas algumas instituições para setores determinados, como o Fundo Monetário Internacional (FMI), que cuidou do relacionamento dos diversos Bancos Centrais dos Estados, que também ficou responsável de fazer empréstimos para a reconstrução do mundo depois da Segunda Guerra, e a Organização Internacional do Comércio (OIC), que não chegou a funcionar exatamente, sendo englobada em 1947, pelo GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*) que passou a viabilizar a diminuição das barreiras comerciais entre os Estados, sendo, em 1995 foi incorporado por outra instituição, a OMC. Ela é voltada hoje para a obtenção de cooperação entre os Estados, no âmbito comercial. Portanto, o sistema comercial mundial não depende somente das relações bilaterais, pois existe um regime internacional de promoção da liberalização do comércio internacional, organizado pela OMC.

por outro lado, que existem regimes internacionais em determinadas áreas, como, por exemplo, a OMC para o comércio, e o FMI para a área financeira.

Ou seja, o sistema internacional é estruturado num ambiente onde a regra é a falta de harmonia, e para evitar conflitos, ou melhor, para resolvê-los, busca-se a cooperação, através de instituições internacionais, que são organizações multilaterais.

Nota-se que no mundo estatal, o governo é responsável por tudo e por todos, porém no regime internacional, isso não pode acontecer. Os regimes internacionais só existem em áreas onde a cooperação é possível e desejada pelos Estados.

Entretanto, no que diz respeito ao objeto desta tese, não existe um regime internacional voltado exclusivamente para as questões humanitárias. Quando se colocam componentes relacionados à proteção humana, não ocorrem os mesmos incentivos para criar a cooperação. Desta forma, nessa área não existe um regime internacional.

É possível desenvolver regimes de cooperação em muitas áreas econômicas, porém para existir um regime internacional que seja responsável pela proteção dos Direitos Humanos seria necessário mudar a natureza da ordem internacional, enquanto isso não acontece, os Direitos Humanos ficam esquecidos e desprotegidos, uma vez que o garantidor desses direitos é o Estado.

#### *REALISMO E COOPERAÇÃO*

Para se pensar sobre um regime internacional voltado para a proteção humana, é preciso antes imaginar como seria desenhada a organização

internacional responsável pelo funcionamento do regime. E conforme vimos as instituições internacionais são construídas a partir da cooperação, logo precisamos analisar como o Realismo influencia a cooperação.

Segundo Robert Jervis, o estudo sobre conflito e cooperação internacional tem colocado em lados opostos realistas e neoliberais institucionalistas<sup>50</sup>. Por um lado, os realistas argumentam que a política internacional é caracterizada por grandes conflitos e que as instituições têm um papel limitado, ou pouco significativo para moldar o sistema. Por outro lado, os que se filiam ao neoliberalismo institucionalista acreditam que a cooperação é significativa graças aos esforços das instituições.

Tanto o Realismo quanto o Neoliberalismo partem do pressuposto que a falta de uma autoridade soberana que possa fazer e garantir os acordos cria a oportunidade para os Estados buscarem seus interesses de modo unilateral, tornando a cooperação extremamente difícil de ser alcançada. Os Estado temem que os outros busquem obter vantagens sobre eles, os acordos devem ser moldados de modo a minimizar o perigo provocado pela desconfiança; as circunstâncias que possibilitaram determinado acordo numa determinada época podem mudar tornando difícil o respeito ao acordo pactuado. As promessas e as ameaças devem ser levadas a sério.

De acordo com Jervis, não é verdade que o Realismo nega a possibilidade da cooperação internacional. A afinidade entre o Realismo e o neoliberalismo institucionalista não é a única razão para duvidarmos sobre a afirmação que não

---

<sup>50</sup> O neoliberal institucionalista é aquele que acredita que o sistema internacional deve funcionar a partir de instituições comprometidas com as idéias econômicas liberais.

existe lugar para cooperação no Realismo. Esta visão implica dizer que os conflitos de interesses são totais e que sempre que um Estado ganhar outros irão perder. Esta visão do jogo de soma-zero não é plausível. A crença que a política internacional como sendo caracterizada pela barganha constante, que é fundamental para o Realismo (mas não apenas para o Realismo), significa uma mistura de interesses comuns e conflitantes. (JERVIS, 1999, p.44)

Jervis lembra que os realistas tendem a enxergar a política mundial como sendo mais cheia de conflitos do que na realidade, enquanto que os neoliberais institucionalistas tendem a enxergar mais cooperação do que de fato existe. Para os realistas a política mundial é uma constante e incessante batalha por sobrevivência e, mesmo por dominação. Já para os neoliberais, apesar de não negarem os profundos conflitos, os conflitos não são representativos para retratar a política mundial. Para eles, em muitos casos e em muitas áreas, os Estados são capazes de trabalhar juntos mitigando os efeitos nocivos da anarquia, produzindo ganhos mútuos, evitando riscos.

Neoliberais institucionalistas concentram suas atenções em questões de economia política internacional e no meio ambiente; os realistas concentram suas atenções no estudo da segurança internacional, principalmente, nas causas e conseqüências da guerra. Portanto, se os realistas vêem mais conflitos do que os neoliberais isto ocorre porque eles analisam mundos diferentes. Para nosso objeto de estudo, o fato é que o mundo dos realistas existe. E, ele é prejudicial ao surgimento de um regime internacional de Direitos Humanos.

*COOPERAÇÃO E ASSIMETRIA DE PODER*

Desde do início da década de 1990, estamos acompanhado o retorno a um mundo caracterizado pela existência de uma potência hegemônica, no caso os Estados Unidos. Vale destacar que no mundo pós Vestfália esta é apenas a terceira vez que isto ocorre. A primeira foi a hegemonia britânica pós 1815, e a segunda a hegemonia americana, entre 1945 e, mais ou menos 1955 (KEOHANE, 1984, p.49), depois, passamos a ter uma ordem bipolar, entre 1955 e 1991. Portanto, esta é a terceira vez que temos uma ordem hegemônica baseada numa ordem estatal formada por Estados soberanos.

Questão importante é sabermos se é possível a construção de cooperação internacional neste contexto. Ou seja, em outros termos, qual o contexto que facilita ou dificulta o entendimento voltado para a cooperação? É possível a cooperação num mundo hegemônico? De acordo com Keohane, não há incompatibilidade entre a existência de uma potência hegemônica e cooperação internacional. Pelo contrário, ele afirma que a potência hegemônica depende de uma certa dosagem de cooperação assimétrica que ela nutre e mantém. Por isso mesmo, os Estados Unidos após a Segunda Guerra Mundial promoveram a criação dos chamados regimes internacionais, especialmente os de Bretton Woods. (KEOHANE, 1984, p. 49)

Keohane aponta uma tensão central para a análise da ordem internacional movida pelos conflitos economia versus política. Para ele, num mundo economicamente interdependente a coordenação internacional de políticas parece

extremamente benéfica, não obstante, a cooperação na política mundial é particularmente difícil.

Conforme vimos, crucial para nosso entendimento acerca da dificuldade da construção de um sistema internacional destinado a garantir a segurança humana diz respeito à relação entre harmonia e discórdia no sistema internacional e seu impacto sobre a cooperação entre Estados.

De acordo com Keohane, manter um regime internacional é mais fácil do que criá-lo. Os regimes internacionais podem se constituir os principais responsáveis pela cooperação internacional.

Os atuais regimes internacionais foram resultado do esforço americano para criar uma ordem internacional liberal que favorecesse o desenvolvimento do liberalismo para a promoção da expansão do capitalismo. Por isso, depois da 2ª Guerra Mundial as instituições criadas podem ser divididas em dois grupos. O primeiro liderado pela ONU, voltado para a garantia da paz internacional. E, o segundo, voltado para a liberalização do comércio internacional, é neste segundo grupo que encontramos o GATT, o FMI, o Banco Mundial, por exemplo.

De acordo com Keohane, num mundo baseado na harmonia não haveria necessidade de cooperação. A cooperação somente se torna necessária num contexto de discórdia. Assim, para evitarem os efeitos negativos da discórdia, os Estados negociam e barganham mediante o emprego de políticas de coordenação. Portanto, a cooperação acontece quando os atores ajustam seus comportamentos para adequá-los aos interesses dos demais. Assim se os Estados, ao aplicarem suas políticas, tiverem a preocupação de ajudar outros Estados, estamos no campo da

cooperação. Caso essa preocupação não exista, estamos no campo da discórdia ou da harmonia, dependendo dos efeitos gerados. Ou seja, caso as atitudes dos Estados, que não consideram os interesses dos demais, venha a produzir efeitos positivos temos a harmonia, caso raro<sup>51</sup>. Entretanto, se este mesmo comportamento produzir prejuízos, temos a discórdia. E como é a discórdia a regra do sistema anárquico internacional, os Estados precisam sempre recorrer a instrumentos de cooperação para diminuir os efeitos negativos da ordem. Portanto, a cooperação somente existe quando os Estados ajustam suas políticas para as adequá-las, também, aos interesses externos. (KEOHANE, 1984, p. 53)

Não obstante, o simples ajuste de políticas visando interesses externos, não garante a cooperação. Pois, os ajustes podem ser insuficientes, ou mesmo, podem gerar efeitos diversos dos desejados. Assim, mesmo com a preocupação em construir cooperação o resultado pode ser a perpetuação da discórdia.

É importante ressaltar que cooperação não significa ausência de conflito, muito pelo contrário. A existência de cooperação está diretamente ligada à ocorrência de conflitos. Na verdade, a cooperação reflete, de acordo com Keohane, o sucesso dos esforços destinados à superação de conflitos reais ou potenciais. Portanto, a cooperação acontece apenas quando os atores entendem que suas políticas estão realmente ou potencialmente em conflito, não quando existe harmonia. A cooperação não deve ser vista como sendo um reflexo da inexistência de conflito, mas como uma reação aos reais ou potenciais conflitos (KEOHANE, 1984, p. 54). Sem dúvida, exemplos deste fenômeno podem ser as

---

<sup>51</sup> Talvez, a exploração espacial pela Rússia e pelos Estados Unidos sejam exemplos de harmonia pois o comportamento desses países, hoje, ajuda de modo significativo o progresso científico da humanidade sem necessariamente prejudicar nenhum outro membro do sistema.

cooperações comerciais internacionais entre Estados liberais. Um analista menos avisado poderia concluir que os acordos entre os Estados que beneficiam a todos são frutos da existência de um relacionamento harmônico entre esses Estados.

Um dos obstáculos à cooperação internacional é decorrente do atendimento por parte dos governos estatais de demandas de determinados setores internos. Isto por que, quando o governo tenta favorecer alguns setores internos no cenário internacional pode gerar comportamento semelhante de outros governos, que agirão de forma semelhante para proteger seus setores. Assim a discórdia encontrará campo fértil para sua perpetuação<sup>52</sup>. Desta forma, para que haja cooperação é necessário que os governos tenham suficiente força e habilidade para harmonizar interesses conflitantes, fazendo surgir a cooperação. O melhor exemplo de cooperação está no âmbito dos processos de integração regional<sup>53</sup>.

De acordo com Keohane, precisamos estudar a cooperação internacional a partir do contexto da existência de instituições internacionais. Todo tipo de cooperação ou discórdia afeta a confiança, regras e práticas que formam as bases para ações futuras.

De maneira geral, o conceito de regimes internacionais pode ser considerado como um conjunto de princípios, implícitos ou explícitos, normas, regras e processos decisórios em torno de uma determinada área das relações internacionais.

O conceito de regimes internacionais é complexo, pois, envolve para a sua

---

<sup>52</sup> As disputas comerciais entre a Embraer, ajudada pelo governo brasileiro, e a Bombardier, ajudada pelo governo canadense, ilustram bem este tipo de situação.

<sup>53</sup> Por tudo isso, a cooperação internacional pode ser analisada sob a teoria da lógica da ação coletiva.

elaboração a relação entre quatro distintos elementos: normas, princípios, regras e processos decisórios.

### *O AMBIENTE ANÁRQUICO*

A menos que um Estado ou algum tipo de autoridade internacional venha a dominar o mundo, a anarquia continuará a ser a característica marcante do sistema internacional. Entretanto, dentro desse ambiente anárquico, podemos encontrar várias diferentes possibilidades de distribuição de poder.

O dilema da segurança mostra como a insegurança produz uma corrida por poder. É através dessa competição que ele se distribui, fazendo surgir a balança do poder. Essa balança tem como principal objetivo evitar o triunfo de uma determinada potência dominante. A balança do poder pode ser de três tipos: unipolar, bipolar e multipolar. O primeiro, quando somente existe uma potência hegemônica, o segundo, quando existem duas potências mundiais equivalentes disputando a hegemonia mundial, como no caso da Guerra Fria (EUA e URSS). O terceiro, quando três ou mais Estados disputam a hegemonia mundial.

Os realistas colocam duas questões relacionadas com a balança do poder: a balança do poder ocorre automaticamente, ou, como prefere Henry Kissinger, é criada a partir do jogo diplomático? Qual balança do poder – unipolar, bipolar ou multipolar - é mais eficiente em manter a estabilidade internacional?

Com a globalização, tornou-se cada vez mais comum ouvirmos falar na interdependência internacional, geralmente, como algo positivo da nova era. Nada obstante, para os realistas, ela não é necessariamente boa. Primeiro porque ela não afeta a todos os países igualmente. Segundo, porque a interdependência nada mais

é do que uma relação de assimétrica de poder e de dominação. Existe, necessariamente, uma parte mais dependente e vulnerável às escolhas da parte dominante. A esse respeito da interdependência internacional, afirma Keohane:

A interdependência é às vezes descrita como se fosse uma espécie de fenômeno natural, tudo varrendo em seu caminho e sem fazer distinções entre países, todos ocupando o mesmo 'barco salva-vidas' no mar planetário. Infelizmente, como em todas as atividades humanas, as relações de interdependência econômica são profundamente afetadas por diferenças de poder — entre países, empresas e indivíduos. O primeiro pré-requisito para compreender as implicações da interdependência para a política governamental é perceber claramente as implicações da interdependência para o poder e as implicações das desigualdades de poder para a forma de lidar com a interdependência. (KEOHANE, 1992, p.165)

Para finalizar essa breve análise sobre o Realismo<sup>54</sup>, devemos destacar que para os realistas o principal elemento de mudança do sistema internacional é a guerra. Isto pela razão de que são as guerras as responsáveis pelo surgimento das potências que governam o sistema. Por isso, inclusive, com o final da Guerra Fria, muitos passaram a negar valor ao Realismo como teoria explicativa da Nova Ordem Mundial, uma vez que se pensava que estaríamos livres de guerras. Mas,

---

<sup>54</sup> No final da década de 1970 e durante toda a década 1980, surgiu uma nova abordagem do Realismo que, em linhas gerais, tinha como objetivo o exame da distribuição de poderes entre os Estados e, de certo modo, procurar explicar o surgimento dos processos de integração econômica regional(Hurrell, 1995) . Essa nova abordagem foi denominada neo-Realismo. Optamos por não entrar no debate sobre o neo-Realismo. Consideramos suficiente para nossa análise o enfoque do Realismo atual que já incorpora as influências do neo-Realismo. Para um detalhado estudo sobre o neo-Realismo conferir: KEOHANE, Robert. *Neorealism and its Critics*. New York: Columbia University Press, 1986.

depois da eleição de George W. Bush e, posteriormente, dos ataques de 11 de setembro, mergulhamos num novo contexto favorável às idéias realistas, agora justificadas por um novo tipo de guerra, a “guerra contra o terror”.

E então, como discutir o problema das Intervenções Humanitárias? Está claro que pela perspectiva realista não podemos esperar o surgimento de um sistema internacional de proteção humana responsável pelas Intervenções Humanitárias. Esta possibilidade entra em choque, em maior ou menor intensidade, com quase todos os quatro principais pressupostos do Realismo.

Pela ótica realista, proteção aos Direitos Humanos é tema relativo à soberania nacional, devendo, portanto, ficar a cargo de cada país a responsabilidade pelas resoluções de conflitos desta natureza. Portanto, o Realismo explica como as questões humanitárias encontram dificuldade para ganhar espaço no cenário internacional.

Devemos reconhecer, em relação ao reconhecimento dos Estados como os principais atores internacionais, o Realismo oferece um suporte consistente. Mesmo considerando o aumento de importância das empresas transnacionais e de outros organismos internacionais, como agências multilaterais e organizações não governamentais, sem dúvida, os Estados ainda são os principais atores que operam o Sistema Internacional.

No que se refere à existência de uma hierarquia entre as questões internacionais, não há como negar sua existência. De maneira equivocada, muitos de forma precipitada passaram a propagar o seu enfraquecimento, argumentando que a importância das questões militares estava sendo diminuída profundamente

em detrimento das questões sócio-econômicas. Portanto, consideravam anacrônica a divisão entre *high e low politics* concebida pelos analistas realistas. Hoje percebemos claramente quão atual esta divisão está.

Quanto ao problema do Estado ser considerado um ator essencialmente racional, os Estados têm demonstrado que podem ser contra ou a favor Intervenções Humanitárias, dependendo do impacto que elas possam causar às suas posições estratégicas e não por questões humanitárias ou morais.

Portanto, esta breve exposição revela bem a adequação do paradigma realista para explicar o problema da dificuldade do estabelecimento de uma verdadeira justiça global.

Resumindo esta parte teórica sobre o ambiente internacional, apresentamos dois paradigmas que julgamos ser de fundamental importância para a compreensão do novo contexto internacional. É interessante observarmos que a partir desses paradigmas podemos examinar não apenas a problemática das Intervenções Humanitárias, mas outros grandes temas da política internacional contemporânea, como a crise do Conselho de Segurança das Nações Unidas, os conflitos no Oriente Médio, especialmente na Palestina, e no Iraque, o problema do desemprego, a formação dos blocos econômicos regionais, o papel da Organização Mundial do Comércio, o esquecimento da África etc. Mas, como explicar o aumento dos conflitos intra-estatais, como no caso da Bósnia e Ruanda? Ou a expansão do fundamentalismo islâmico? Nesses casos, nem o Realismo nem o globalismo oferecem isoladamente respostas satisfatórias. Entretanto, devemos lembrar que nenhuma teoria pode se dispor a explicar tudo. Para essas

áreas é fundamental um aprofundado estudo sobre o impacto do nacionalismo sobre os Direitos Humanos.

A grande conclusão que tiramos é que, definitivamente, através do Realismo conseguimos entender os obstáculos ao fortalecimento da prática das Intervenções Humanitárias. Em primeiro lugar pelo revigoramento recente da força do conceito de soberania estatal, mesmo a despeito do surgimento de outros atores no cenário político internacional, como as empresas transnacionais, organizações não governamentais e organismos multilaterais.

Vimos que o Realismo é uma excelente teoria para justificar o confronto internacional, principalmente, em situações de guerra. Por outro lado, observamos que de acordo com Keohane é possível também se explicar a cooperação internacional, também, a partir do Realismo. Em resumo, percebe-se claramente que o Realismo por mostrar o mundo como ele é, é a melhor teoria para explicar o fracasso da Comunidade Internacional em criar um regime internacional capaz de promover a segurança humana, inclusive, via Intervenções Humanitárias, se necessário.

#### Tipos de Justificativa para as Intervenções Humanitárias

<i>Realismo Puro</i>			<i>Comunidade Internacional Contemporânea</i>			<i>Globalismo Puro</i>
→			→			→
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
O poder faz o direito	Auto-preservação	Consentimento do governo sujeito à intervenção	Colapso da autoridade governamental do Estado sujeito à intervenção	Consenso da Comunidade Internacional	Valores ou princípios universais.	Autoridade governamental global

Fonte (adaptação): Lyons; Mastanduno, 1995, p.261

O quadro acima mostra uma escala evolutiva quanto ao desenvolvimento de uma forma de organização da justiça global não estatal, capaz de promover Intervenções Humanitárias. Pode-se verificar que o desejável seria a evolução do atual estágio (4), onde elas somente ocorrem em Estados falidos, pelos constrangimentos próprios da ordem realista anárquica, para um estágio onde as Intervenções seriam garantidas por uma verdadeira autoridade governamental global (7).

Na mesma direção, o quadro abaixo mostra a relação entre teoria de Relações Internacionais e o conceito de soberania em sua relação com a idéia de responsabilidade de proteger. Para Donnelly (1995), a evolução se daria do atual *internacionalismo*, onde Intervenções Humanitárias formam uma área concorrente entre o Estado e a Comunidade Internacional, sendo questão secundária para o Sistema Internacional de Estados (SIE). No contexto do *cosmopolitanismo*, onde os valores e princípios universais são prevaletentes, e garantidos pela autoridade global, essas intervenções formam uma das principais áreas de preocupação da Comunidade Mundial.

Três Diferentes Perspectivas da Relação Direitos Humanos x  
Responsabilidade de Proteger

<b><i>Estatismo</i></b>	<b><i>Internacionalismo</i></b>	<b><i>Cosmopolitanismo</i></b>
→	→	→
D.H. (1 e 2)	D.H. (3,4 e 5)	D.H. (6 e 7)
Área exclusiva do Estado	Área concorrente entre o Estado e a Comunidade Internacional	Área principal da Comunidade Mundial ( <i>Global Community</i> )
Questão irrelevante para o SIE	Questão secundária para o SIE	Questão principal para o SIE
Anterior à Segunda Guerra Mundial (princípio de não-intervenção como valor absoluto do SIE)	Em vigor a partir da criação da ONU (predomínio do princípio de não-intervenção)	Possibilidade futura (fim da hegemonia do princípio de não-intervenção)

Fonte: esquema montado a partir da análise de Donnelly, 1995, pp. 120-122. SIE – Sistema Internacional de Estados.

Esses esquemas mostram como a ordem internacional (SIE) funcionou no passado, funciona hoje, e talvez funcione no futuro, em matéria humanitária. Ambos pressupõem a superação do Realismo por algum tipo de teoria não vinculada à visão Vestfaliana de soberania. Para que isto ocorra será necessário uma significativa mudança na natureza do sistema internacional. Não obstante, pelo que vimos, nada sugere tal alteração, pelo contrário.

## **5 – QUARTO CAPÍTULO: *O papel dos Estados Unidos e a impossibilidade de construção de um Sistema de Proteção Humana.***

O objetivo deste capítulo é mostrar a lógica de como os Estados Unidos<sup>55</sup> se comportam em situações que podem levar a possíveis Intervenções Humanitárias.

Em primeiro lugar, devemos reconhecer que na atual ordem mundial, os Estados Unidos ocupam a posição hegemônica de exercício de poder, por serem a única superpotência detentora de capacidade de intervenção em todas as partes do globo. Em decorrência desse fato, se constituem a única força individual capaz de colocar ou retirar algo da agenda internacional, ou seja, em outras palavras, a agenda internacional é moldada pelos americanos. Por isso, em qualquer matéria, se houver interesse americano determinado assunto pode ingressar ou não na pauta da agenda internacional, ou, ainda, pode ser retirado. Por exemplo, hoje, a agenda internacional está dominada por questões relacionadas ao combate do terrorismo internacional. Por outro lado, podemos ilustrar que os novos temas relacionados ao meio ambiente, ou à introdução de cláusulas sociais no sistema multilateral de comércio, por exemplo, não estão na ordem do dia, principalmente, por conta da visão realista de mundo do atual presidente americano<sup>56</sup>.

---

<sup>55</sup> Quando nos referimos aos Estados Unidos, deve ser subentendido o governo deste país.

<sup>56</sup> A tentativa do Presidente Lula de colocar algo novo na agenda internacional como o combate à fome será um bom indicativo disso. Acreditamos que nosso Presidente não terá sucesso nesta empreitada. O problema da fome pode até, eventualmente, ser discutido, mas tenderá a sumir. O fato é que a agenda internacional é monopólio dos EUA. Quando quiseram, eles colocaram as cláusulas sociais na agenda internacional, ou deram maior ênfase à questão ambiental. Quando eles não quiseram mais, retiraram esses assuntos da pauta. Um claro exemplo disso foi o fracasso da Conferência das Nações Unidas, na África do Sul, em 2002, a Rio + 10, uma vez que o atual governo dos Estados Unidos não tem interesse em aprofundar as discussões que possam levar a um maior controle da emissão de gases poluentes. Vale destacar que em claro sinal de boicote ao

Desta maneira, considerando o seu poder de controlar a agenda internacional, qualquer estudo pretendendo analisar a possibilidade de construção de um regime internacional de Direitos Humanos, ou seja, de um verdadeiro sistema de proteção humana, deverá, necessariamente, levar em consideração quais os principais fatores que influenciam a visão americana sobre Intervenções Humanitárias.

Segundo Robin Fox, um dos maiores paradoxos envolvendo os *Direitos Humanos* é que eles se tornaram parte essencial da política externa dos Estados Unidos, não por questão humanitária, mas como forma deliberada de estratégia voltada à proteção do *interesse nacional*.

As preocupações explícitas nessa área tiveram início na administração do Presidente Gerald Ford. A ênfase dada pelos EUA aos Direitos Humanos surgiu como forma de conter o discurso comunista, principalmente, dos soviéticos, que usavam argumentos morais para combater o mundo capitalista.

Segundo relata Fox, a administração Ford desenvolveu uma estratégia que consistia na condenação dos países comunistas por violações aos Direitos Humanos, contrabalançando os ataques contra a falta de humanidade própria do capitalismo. Esta estratégia empurrou os países comunistas para a defensiva em termos do discurso moral, colocando os países liderados pelos Estados Unidos no ataque, revertendo a antiga situação onde os países capitalistas viviam permanentemente se defendendo de acusações de natureza moral. Esta estratégia

---

encontro, destinado a chefes de Estado, o Presidente Bush não prestigiou o evento, enviando em seu lugar o Secretário de Estado Colin Powell.

foi vitoriosa por ter invertido o ônus da prova no debate sobre considerações morais entre os dois blocos que lutavam pela hegemonia global.

Assim, Fox mostrou que a preocupação com os Direitos Humanos foi colocada na agenda internacional, não por questões morais ou justificativas humanitárias na tentativa de se construir um mundo mais justo e fraterno, mas sim por uma estratégia de *interesse nacional* dos Estados Unidos na tentativa de se defenderem contra acusações ao seu próprio modelo. Valendo, aqui, salientar a máxima: “a melhor defesa é o ataque”. (FOX, 2001, p. 86)

Diante dessa realidade, pode-se concluir que enquanto os Estados Unidos não tiverem interesse na construção de um *sistema* previsível de Intervenções Humanitárias, tal sistema não existirá. Definitivamente, a liderança do processo de construção deste novo regime internacional cabe, portanto, aos EUA.

Esse é o grande problema: além da inexistência deste regime, os EUA não adotam uma posição coerente acerca das intervenções. A Comunidade Internacional nunca sabe quais são os padrões de intervenções que serão adotados.

É oportuno observarmos que esta falta de coerência pode ser tanto decorrente da própria política interna americana, quanto da externa. Por exemplo, por um lado, questões eleitorais podem influenciar o processo decisório. Por outro, um governo democrata pode ter uma agenda internacional diferente da agenda republicana, dependendo do contexto externo.

Claro que o estabelecimento de um sistema predefinido de intervenção não interessa aos EUA, a lógica da participação americana será sempre *ad hoc*, será sempre medida de acordo com o interesse americano naquele determinado

momento histórico. Essa falta de coerência explica, por exemplo, o suporte americano à intervenção na Somália, e a negativa de apoio à intervenção em Ruanda, ou, ainda, intervenção no Kosovo, mas não intervenção no Timor.

Considerando essa falta de coerência, podemos perguntar o que é que vai fazer com que um determinado governo americano apóie a decisão de intervenção humanitária em um determinado caso, e não apóie em outros. Quais serão os fatores determinantes para a decisão americana?

Difícilmente veremos uma intervenção americana se não houver o interesse estratégico dos Estados Unidos na questão. Por que na ausência desse interesse, o governo não terá como explicar os motivos que justifiquem conseguir o apoio da opinião pública e do Senado para a intervenção.

Como se sabe, o presidente dos EUA não é uma entidade ilhada de pressões eleitorais. Contrariamente, ele responde sempre a esse tipo de pressão. Tanto assim que Intervenções Humanitárias podem levá-lo a maiores ou menores chances de reeleição. Portanto, para entendermos a posição americana devemos conhecer a dimensão eleitoral da política interna americana.

Desta maneira, para o presidente autorizar determinada intervenção, primeiro ele precisa avaliar seus impactos políticos, ou seja, a lógica da intervenção que muitas vezes pode estar mais vinculada à política interna do que à política externa. Sendo condicionada pelos interesses da política interna. Por isso, se o presidente dos EUA não conseguir convencer a opinião pública americana, nem conseguir convencer o Senado da necessidade de intervir, dificilmente, a

intervenção ocorrerá, mesmo que seja uma intervenção justificada do ponto de vista humanitário.

Vista por esse ângulo, a intervenção provavelmente ocorrerá se, além de ser justificável do ponto de vista humanitário, for, também, do interesse estratégico americano. Pois assim, o Presidente dos Estados Unidos terá maiores chances de obter o necessário suporte para a intervenção.

O episódio da Somália é muito significativo nessa questão, porque na Somália muitos advogam que lá não havia interesse americano, principalmente econômico (quando pensamos em interesses americanos, devemos pensar em interesses geopolíticos e econômicos). Na Somália, não havia nenhum desses interesses, que justificassem perdas de vidas americanas, e o que aconteceu foi que os EUA mandaram tropas para facilitar a distribuição de alimentos e de ajuda humanitária, mas houve o revés e os americanos decidiram retirar suas tropas da região, deixando um saldo de mais de 30 americanos mortos. Algumas das mortes foram filmadas e veiculadas nos Estados Unidos, as cenas que mostraram os americanos morrendo chocaram a opinião pública americana, gerando forte oposição às Intervenções Humanitárias, o que veio a ser depois chamado efeito Mogadíscio.

Entender o que significa esse efeito é extremamente importante para analisarmos as perspectivas para futuras Intervenções Humanitárias. O fracasso da intervenção fez surgir, então, a suspeita de que os americanos não aceitariam novas Intervenções onde não existissem interesses americanos em jogo.

Assim, grande parte da opinião pública americana passou a defender que os EUA não devem intervir em questões exclusivamente humanitárias, só devem intervir quando houver necessidade do ponto de vista humanitário, associado a algum interesse estratégico e, ainda, quando o risco de perda de vidas americanas for inexistente. Isto explica o modo de intervenção no Kosovo, por exemplo, em 1999. Toda a guerra foi feita pelo ar, de uma distância que possibilitou o ataque praticamente sem risco para os americanos.

Vale a pena salientar que a estratégia de Clinton procurou cobrir dois flancos. Ela visou tanto à obtenção da legitimidade política interna, a partir do apoio da opinião pública, quanto à externa, obtida através da decisão dos outros países europeus, membros da OTAN, de intervirem ao lado dos americanos no conflito.

É interessante, também, observar que o chamado efeito Mogadíscio contraria a idéia defendida por alguns autores que os Estados Unidos são entre todas as potências hegemônicas que já existiram, a mais generosa. Caso isto fosse verdade, haveria, sem dúvida, uma pressão popular natural voltada para influenciar o governo americano a patrocinar Intervenções Humanitárias, mesmo quando não houvesse interesse americano diretamente envolvido. Além disso, os americanos não estão predeterminados a apoiar o presidente em caso de intervenção puramente humanitária. Parte da população americana tem uma postura *isolacionista* acerca dos problemas do mundo. Eles raciocinam como toda humanidade. A lógica do raciocínio dos americanos, é baseada nos interesses estatais, assim como, por exemplo, a perspectiva de mundo do brasileiro é estatal,

não é humanitária. Ocorre que a Comunidade Internacional, por pura ilusão, exige que os americanos tenham uma perspectiva de mundo humanitária e não uma perspectiva americana.

Agindo assim, a Comunidade Internacional atribui aos Estados Unidos a responsabilidade de manter a ordem internacional, por serem a superpotência e controlarem a agenda internacional.

Não obstante, o fato é que grande parte dos americanos pensa que problemas humanitários em terras distantes não são problemas dos Estados Unidos, pois os EUA não podem resolver todos os problemas do mundo por eles serem maiores do que a sua capacidade de intervenção. Desta forma, o processo decisório sobre intervir ou não deve ser seletivo.

#### *INTERVENÇÕES SELETIVAS*

Nas esferas governamentais dos Estados Unidos, duas correntes são muito fortes: uma delas defende que a premissa central da política externa americana deve ser baseada no princípio de que toda e qualquer violação de Direitos Humanos de inocentes é uma ameaça aos interesses vitais americanos, conforme defende Burkhalter (2000). A outra defende que os Estados Unidos devem considerar Intervenções Humanitárias apenas para impedir a perpetração de crimes contra a humanidade, quando esses crimes possam ameaçar interesses americanos nitidamente identificáveis, sejam eles materiais, geopolíticos ou comerciais.

Conforme já antecipamos, precisamos reconhecer o fato de que as Intervenções Humanitárias somente acontecerão, caso estejam reunidos alguns

elementos. Entre eles, o mais importante, ou o preponderante, para que as intervenções ocorram é a disposição de os Estados Unidos autorizarem o uso da força interventiva. Este seu poder é decorrente da privilegiada posição que ocupam como potência hegemônica. Os Estados Unidos possuem não apenas os recursos materiais e humanos mais também um excedente econômico incomparável aos dos demais Estados. Somente os Estados Unidos possuem recursos financeiros suficientes para financiar intervenções múltiplas, sem que os custos materiais e financeiros dessas operações sejam vistos como sangria de recursos públicos.

Talvez, num futuro distante, a União Européia possa desempenhar papel semelhante. Hoje, apesar de se constituir numa organização rica, a União Européia carece de uma política externa comum, capaz de viabilizar as decisões quanto às Intervenções Humanitárias. Prova disso, foi a trágica história da guerra civil na ex Iugoslávia. Naquele conflito, os Europeus não conseguiram chegar a um entendimento sobre se deveriam intervir, quando e como a intervenção deveria ocorrer, e, finalmente, quem teria a autoridade para promovê-la. Como sabemos, esse estado de paralisia custou caro, e o saldo humanitário foi trágico. Este episódio reforça a idéia de que a viabilidade das intervenções depende da participação dos Estados Unidos, de fato, somente quando os americanos se envolveram diretamente foi possível se chegar aos acordos de paz de Dayton.

A questão é que os Estados Unidos não estão comprometidos com o estabelecimento de um sistema voltado para o patrocínio de Intervenções Humanitárias, onde quer que haja crime contra a humanidade em larga escala,

independentemente de qualquer interesse estratégico. De fato, o governo dos Estados Unidos tem adotado uma posição bastante conservadora no que se refere à quebra do princípio da soberania, quando não existe grande motivação dos Estados Unidos na questão. O entendimento nas esferas de poder nos Estados Unidos tem sido no sentido de que a indiscriminada recorrência a Intervenções Humanitárias pode levar a uma erosão na capacidade interventiva dos Estados Unidos, prejudicando a viabilidade real de possíveis intervenções onde os Estados Unidos tenham real interesse em questão (ZAKHEIM, 2000, p.39). Desta maneira, as intervenções somente devem ocorrer quando houver a combinação de dois fatores, razões humanitárias de natureza moral e interesse estratégico americano.

Os Estados Unidos têm adotado um comportamento de envolvimento seletivo diante de graves crimes contra a humanidade, como por exemplo, expulsão em massa ou genocídio. Por exemplo, o assassinato em massa de, aproximadamente, 500 mil pessoas em Ruanda, em 1994, não foi suficiente para provocar a participação armada americana visando por fim ao genocídio. Na Chechênia, os Russos têm cometido atrocidades contra os chechênios produzindo mortes em larga escala e criando um fluxo interno de refugiados, mais uma vez, os Estados Unidos não intervieram. No Sudão a situação tem sido extremamente grave num conflito sem fim. Este é outro caso em que os Estados Unidos não se esforçaram para intervir militarmente. Podemos continuar a lista com os casos do Timor, durante toda a brutal ocupação da Indonésia; do Congo nos conflitos entre tribos dos Grandes Lagos, que têm produzido um enorme fluxo de refugiados; da

Palestina, onde as forças de ocupação israelenses têm adotado uma política criminosa de destruição de casas e de assassinatos seletivos de palestinos, suspeitos de participação em ataques terroristas. Enfim, a regra é que os Estados Unidos não intervêm. A exceção, portanto, são as intervenções como nos casos do Haiti<sup>57</sup>, Somália, Bósnia, e Kosovo. Por isso, Zakheim afirma que a política externa americana pode ser denominada, para os problemas de crimes contra a humanidade, de *intervenção humanitária seletiva*. Sendo assim, a explicação para justificar que posição adotar varia de caso para caso. Na Chechênia, a Rússia, ainda, é poderosa demais; em Ruanda e no Congo, os conflitos eram remotos demais, no Sudão, eles eram complicados demais; no Timor eles eram problemas dos outros (ZAKHEIM, 2000, p.43). E, finalmente, na Palestina, Israel é um aliado incondicional dos Estados Unidos.

De acordo com Zakheim, é fato inegável que no mundo pós-Guerra Fria, as escolhas americanas, a respeito da decisão de quando intervir em operações humanitárias, têm sido baseadas não no mérito das crises, mas sim nos interesses nacionais americanos. Os reais motivos estão relacionados com a idéia de balanço do poder, interesses econômicos ou mesmo viabilidade militar.

Este comportamento dos Estados Unidos, de intervenção humanitária seletiva, para não dizermos política dos “dois pesos e duas medidas”, dificulta a criação de pressão política, ou de ameaça real de intervenção, como regra internacional para conter crimes contra a humanidade. Por exemplo, dificilmente os perpetradores de crimes contra a humanidade se sentirão ameaçados com a

---

<sup>57</sup> Resoluções do Conselho de Segurança da ONU sobre o Haiti: 841(1993); 861(1993); 873(1993); 875(1993); 917(1994); 940(1994); 944(1994).

possibilidade de intervenção, eles tenderão a acreditar que a regra irá prevalecer e não a exceção (ou seja, não importa o que possa acontecer, não haverá intervenção nos assuntos internos dos outros Estados).

Não obstante, para Zakheim, o argumento dos que defendem intervenção como forma de coibir futuras violações é falho por não reconhecer que existe uma grande diferença entre uma ameaça real voltada para desestimular um Estado a fim de que este não ataque outro, gerando instabilidade na política internacional, da frágil ameaça de que haverá intervenção por causa dos conflitos internos dentro dos Estados, de repercussão exclusivamente interna.

#### *A COERÊNCIA DA POSTURA AMERICANA*

É importante observarmos que as Intervenções Humanitárias promovidas pelos Estados Unidos não possuem nenhum padrão de coerência. Mesmo a retórica oficial do governo americano, em defesa dos Direitos Humanos e democracia, não resiste ao menor critério de coerência diante do conceito de intervenção humanitária seletiva. Segundo essa opinião, todas as recentes intervenções apoiadas ou lideradas pelos Estados Unidos foram do interesse americano. Zakheim contesta esta declaração ao questionar: por que era do interesse americano proteger os somálios, mas não era proteger os sudaneses? Ou ainda, por que era do interesse ajudar os aliados da Europa nos conflitos que envolveram a partilha da ex Iugoslávia, mas não era ajudar os aliados australianos na intervenção do Timor? Esses poucos exemplos mostram que não existe um padrão de previsibilidade quanto à postura dos Estados Unidos diante de crises humanitárias.

Vale salientar, ainda, que para os responsáveis pela política externa americana, segundo Zakheim, o uso de força militar, por mais justificada que ela possa ser, do ponto de vista da chamada causa justa, será sempre uma operação arriscada e dolorosa. Ela, inevitavelmente, produzirá morte e destruição, e o pior, sem que haja a certeza quanto ao sucesso de seus resultados. Considerando os resultados, o melhor cenário será quando o custo da intervenção for muito baixo em relação às vidas salvas graças a elas. Por outro lado, o pior será quando a intervenção tiver provocado morte e destruição sem ter alcançado seus objetivos. Talvez por isso, não há como construir uma linha de coerência nesta questão, a decisão sobre qualquer intervenção será sempre tomada caso a caso.

Ao longo dos anos posteriores à Guerra Fria, quanto à questão das Intervenções Humanitárias, os Estados Unidos passaram a acumular alguns sucessos e muitos fracassos. Entender os fracassos é fundamental para compreendermos bem a lógica da posição americana. Os fracassos incluem as participações militares no Líbano, em 1982 até 1984; na Somália entre 1993 e 1994; e no Norte do Iraque, visando a organização da resistência curda naquele país, em 1991 e em 1996. Em todos esses casos, o sofrimento trazido pela intervenção provocou mais sofrimentos aos que deveriam ser beneficiados do que se elas não tivessem ocorrido. Por isso, muitos acreditam que esses exemplos negativos minaram o suporte às intervenções humanitárias nos Estados Unidos.

Em todos esses casos, a intervenção americana foi algo próximo do desastre. A retirada das tropas americanas do Líbano foi vista como uma vitória dos grupos terroristas radicais como o Hezbollah, fato, inclusive, que gerou a

sensação de que o terror provocado pelos ataques suicidas provoca tanto estrago que nem o país mais poderoso do mundo é capaz agüentar seus impactos.

Por sua vez, a retirada das tropas dos Estados Unidos da Somália, durante a segunda intervenção americana naquele país, deixou a população local em situação de completo abandono. Além disso, os bandos de criminosos, na ausência do Estado, tomaram conta do sistema de distribuição de alimentos para os necessitados, objetivo, justamente, que havia motivado a intervenção. (ZAKHEIM, 2000, p.45)

Setores da inteligência americana têm considerado a participação americana nos conflitos dos Bálcãs de, no mínimo, trágica. Esses setores acreditam que nesta região do mundo não existe a menor possibilidade, ou melhor, viabilidade da construção de sociedades multi-étnicas em curto prazo. Por isso, a presença de tropas americanas na Bósnia ou no Kosovo irá ser necessária, para evitar novos massacres, por, pelo menos, mais algumas décadas. Para esses mesmos setores, as intervenções, ao contrário do que pensam seus advogados, não possui o poder de impedir que ocorram novos crimes contra a humanidade. Isto por que cada grupo envolvido em conflitos étnicos tende a acreditar que seu caso é único, é *sui generis*, por isso, Sérvios, Croatas, Judeus Israelenses, Hutus, Tutsis e todos os demais não farão nenhum cálculo baseado na hipótese de possível intervenção humanitária promovida pela Comunidade Internacional.

Outro argumento, freqüentemente, utilizado pelos críticos das intervenções diz respeito ao chamado custo de oportunidade das intervenções. Para eles, quando as tropas americanas estão envolvidas em Intervenções Humanitárias

estão sendo empregadas de modo equivocado, por que tropas servem para combate e não para prestar ajuda humanitária. Desta forma, as tropas estão deixando de ser treinadas para sua verdadeira finalidade. Isto impede que, em caso de necessidade, elas estejam preparadas, em virtude de realizarem missões humanitárias, desperdiçaram tempo de treinamento para missões de combate.

Finalmente, os críticos usam o argumento legal para deslegitimar as intervenções. Eles argumentam que, desde do Tratado de Vestfália em 1648, o principal elemento de sustentação do Direito Internacional Público tem sido o conceito de soberania (ZAKHEIM, 2000, p.47). Assim, arriscar a segurança do sistema legal internacional em nome de uma perigosa aventura, uma vez que nada garante o sucesso da operação, é algo que deve ser evitado.

De acordo com Zakheim, se durante qualquer grave crise humanitária, não ficar claro para os americanos a existência de interesses americanos em jogo, a opinião pública americana não fará pressão para que seu governo intervenha com força militar no conflito. Este comportamento também influenciará o comportamento dos senadores que tenderão a negar suporte a participação armada dos Estados Unidos.

Por essa razão, o imperativo moral não deve ser visto como separado ou concorrente, ou até mesmo contrário, a outros interesses americanos. A necessidade moral de conter os crimes contra a humanidade estará sempre ligada a interesses pragmáticos que justificam a necessidade de ação (BURKHALTER, 2000, p.20).

Advogados das intervenções, nos Estados Unidos, argumentam que se for verdade que genocídio não afeta diretamente o bem-estar econômico ou a integridade física do americano nos Estados Unidos; não se pode negar que ele degrada moralmente as relações internacionais, como nenhuma outra força destrutiva. Os assassinatos em massa desestabilizam os Estados onde eles são perpetrados, fomentando o ódio e espalhando conflitos armados; destruindo as instituições políticas e aniquilando a sociedade civil; destruindo o chamado capital social. Além de tudo isso, eliminam as elites econômicas, políticas e principalmente intelectuais de um determinado Estado. Esses abusos são responsáveis pelo retrocesso na qualidade de vida das populações atingidas, e pelo colapso do próprio Estado.

Esses advogados concluem: assim como é do interesse americano agir para impedir o terrorismo, o tráfico de drogas, a proliferação nuclear, ou a degradação ambiental, deveria ser também prevenir ou deter crimes contra a humanidade independentemente onde eles ocorram.

#### *O IMPACTO NA POLÍTICA AMERICANA*

Curiosamente, nos Estados Unidos a tradição é a seguinte: quando os EUA estão em guerra, e essa guerra é entendida como necessária para a preservação dos interesses americanos, o presidente tende a ganhar apoio popular e a se blindar contra eventuais ataques da oposição. Conseqüentemente, ele se fortalece, e, assim, aumentam-lhe as chances de reeleição.

Este é um fenômeno recorrente desde os tempos de Ted Roosevelt, até os nossos dias<sup>58</sup>. O que aconteceu durante o início da segunda invasão do Iraque pelo Estados Unidos, foi, exatamente, a confirmação deste fenômeno. O presidente dos EUA obteve o suporte da maioria da população para invadir o Iraque. E, enquanto o conflito estiver em andamento, a oposição terá dificuldade para criticar o presidente. Sendo assim, aumentam suas chances de reeleição. Podendo-se deduzir daí, a possibilidade de o presidente dos Estados Unidos autorizar intervenções militares no exterior, como parte de uma estratégia eleitoral na corrida sucessória presidencial.

A invasão do Iraque em 2003 parece confirmar esta hipótese. Os americanos olhando o mundo sob ótica realista, estão apoiando o presidente Bush em uma guerra que eles entendem como necessária, por se tratar de uma guerra, ao mesmo tempo, contra o terrorismo, contra um governo tirano, contra a instabilidade do preço do petróleo, e, sobretudo, para reafirmar a condição americana de superpotência num mundo pós 11 de setembro de 2001.

Com base nessa realidade, interessa a qualquer presidente americano fazer o cálculo sobre o impacto eleitoral de uma possível intervenção. Se ficar patente que a intervenção aumentará suas chances eleitorais na corrida sucessória, a probabilidade de intervenção aumenta. Se ao contrário, ficar provado que poderá pôr em risco as mesmas chances, a probabilidade de intervenção diminui.

Os EUA sabem que, ao contrário de intervenções militares clássicas, onde os EUA têm total possibilidade de êxito, em relação às Intervenções

---

<sup>58</sup> A história da Guerra do Vietnam merece estudo a parte.

Humanitárias, as chances dos EUA resolverem os problemas são limitadas. O sucesso da intervenção não está garantido, simplesmente, pela posição hegemônica dos EUA. No histórico das intervenções americanas encontramos alguns fracassos, aqui, já evidenciados. A intervenção do Líbano, em 1982 e 1983, por exemplo.<sup>59</sup>

Além disso, sabe-se que qualquer intervenção humanitária, para ser bem sucedida, deverá envolver três fases: (a) a preventiva – que é e tentativa de se evitar o conflito; (b) a interventiva, propriamente dita – em que há a necessidade da intervenção para aliviar o sofrimento, para pôr fim a genocídio, ou outros crimes contra a humanidade; (c) a reconstrutiva – essa etapa envolve a superação da etapa 2, é a reconstrução das organizações políticas para viabilizar um futuro de paz entre os antigos inimigos.

Os responsáveis pela política externa americana sabem que para o sucesso de qualquer intervenção humanitária, não se deve parar na segunda etapa. É necessário se executar a terceira. Essa fase é a mais longa, cara, e difícil. Pois implica na manutenção de tropas que separem os inimigos, evitando que voltem a brigar. De modo que com o passar do tempo eles esqueçam o ódio, resolvam as diferenças e; o sistema democrático seja instalado, opere e produza os benefícios da convivência democrática<sup>60</sup>. O caso da Bósnia tem demonstrado que enquanto

---

<sup>59</sup> Esta intervenção teve como objetivo por fim à guerra civil naquele país. O resultado para os americanos foi adverso, eles, inclusive tiveram que sair às pressas do Líbano, demonstrando sinais de fraqueza, fato que repercutiu negativamente na opinião pública americana, prejudicando o apoio dos americanos a futuras intervenções.

<sup>60</sup> Opinião majoritária entre os membros do influente *Council on Foreign Relations*. Neste sentido, vale conferir os trabalhos publicados no *Humanitarian Intervention: crafting a workable doctrine*, Alton Frye (2000).

essas condições não forem atingidas as forças de intervenção não poderão deixar a região do conflito<sup>61</sup>.

Devemos reconhecer que para os Estados Unidos intervirem é relativamente fácil; difícil é, considerando a necessidade de construção de uma democracia, resolver os problemas humanitários.

#### *OS CUSTOS DA INTERVENÇÃO: QUEM PAGA A CONTA?*

Questão interessante para entendermos o papel dos Estados Unidos nesta questão diz respeito aos custos financeiros da intervenção. Isto em virtude do fato de que enquanto houver a necessidade de manutenção de força de paz para manter a ordem em determinada região conflituosa, alguém vai ter que arcar com os custos. Isto levando também em consideração que alguém já havia custeado as fases iniciais da intervenção<sup>62</sup>.

Podemos perceber que o contribuinte americano certamente sabe que, no final, quem paga a conta é ele. E numa perspectiva lógico-racional, é bem provável que por isso, não esteja tão interessado numa intervenção humanitária que consumirá parte da sua contribuição aos cofres do tesouro, sem, contudo, beneficiar os EUA.

Então, se é difícil convencer o contribuinte americano a pagar os custos de uma intervenção isolada ou esporádica, como podemos esperar que ele aceite

---

<sup>61</sup> Desde o final dos conflitos com os acordos de Dayton, as tropas da OTAN permanecem no local para impedir o retorno das hostilidades entre as diferentes etnias.

<sup>62</sup> E quando os conflitos envolvem grupos étnicos dentro do próprio território? Aí não é tão fácil fazer como no Timor, onde só foram necessários dois anos de administração da ONU; por exemplo, desde o final da crise da Bósnia, as tropas da OTAN ainda permanecem na região, porque caso se retirem antes do tempo, a guerra civil volta. E quem é que está pagando por isso, quem é que arca com esse custo, já que a ONU é uma entidade que não é dotada de instrumentos para agir em nome próprio, quem vai arcar com a maior parte são os contribuintes americanos. Então isso tem uma repercussão interna em relação ao comportamento dos próprios contribuintes americanos.

arcar com o ônus financeiro de 10 ou mais intervenções simultaneamente; considerando que existem, hoje, mais de dez conflitos que mereceriam intervenção da Comunidade Internacional.

A Comunidade Internacional tende a considerar que a maior parte do custo de intervenção cabe aos EUA, em decorrência de seu status de superpotência. Assim, no final das contas, a maior parte dos custos da intervenção será bancada pelos contribuintes americanos. Entretanto, os americanos não pensam assim, como adverte NYE Jr:

*Neither the public nor Congress has proved willing to invest seriously in the investment of nation building and governance, as opposed to military force. The entire allotment for the State Department development foreign aid is only 1 percent of the Federal Budget. The US spends 16 times as much on its military, and there is little indications of change to come in this era of tax cuts and budget deficit. (NYE, JR, 2003, p. 71)*

### *POLÍTICA EXTERNA E GRUPOS DE INTERESSES*

Outra dimensão importante da política externa americana é a sua divisão em setores de interesses de determinados grupos organizados internos, que exercem lobby sobre o Congresso. Por exemplo, questões que envolvam o Oriente Médio, principalmente, em Israel, serão questões sensíveis ao lobby israelense-

americano; ou, questões que envolvam o bloqueio a Cuba serão sensíveis à comunidade cubana de Miami<sup>63</sup>. Portanto, há uma divisão de interesses.

Certas áreas são sensíveis a determinados grupos políticos ou econômicos. Por exemplo, quando as grandes empresas transnacionais têm determinados interesses específicos, elas pressionam o governo dos EUA a tomar determinada posição. Este pode ser um dos aspectos importantes do caso da Chechênia, porque é que lá o governo dos EUA não intervem, quando a opinião pública mundial reconhece que os russos cometeram e ainda continuam cometendo violações aos direitos humanos naquela região?

Não é apenas porque os russos têm capacidade de resposta nuclear, lógico que esse é o principal motivo. Mas não se pode esquecer que um possível impacto negativo na economia russa, por exemplo, se houvesse uma sanção econômica, esta atingiria também grandes corporações americanas. Sendo assim, dificilmente qualquer tipo de sanção econômica seria imposta aos russos, ou seja, o fato é que, como a economia russa está integrada à economia mundial, não apenas os russos sentiriam os efeitos da intervenção.

Conseqüentemente, os grandes grupos transnacionais não estão interessados em qualquer atitude do governo dos EUA, ou de qualquer organização internacional, que objetive inviabilizar a economia russa, mesmo que o governo russo esteja violando os direitos dos chechênios.

A mesma regra vale para questões relacionadas à China, por exemplo.

Apesar de a China ser sempre acusada de ser um dos grandes violadores dos

---

<sup>63</sup> É interessante observarmos que este bloqueio é muito mais em função da pressão exercida pelos cubanos de Miami, do que propriamente uma possível ameaça que Fidel Castro venha apresentar aos interesses americanos.

Direitos Humanos,<sup>64</sup> não há interesse dos EUA de patrocinarem nenhum tipo de sanção, nem militar nem econômica, sobre ela, por que seu crescimento está diretamente relacionado com a participação de corporações americanas que lá investem bilhões de dólares anualmente<sup>65</sup>. Então esses grupos de interesse vão fazer *lobby* para que haja ou não intervenção. É muito provável que não haja intervenção quando os grandes grupos econômicos americanos não tiverem interesse e possam sofrer o risco de um possível impacto econômico negativo. Portanto, a probabilidade de uma intervenção americana, certamente, diminuirá se houver o perigo da intervenção gerar um impacto negativo para a economia mundial, e, conseqüentemente, na economia americana<sup>66</sup>.

Outro aspecto importante no processo de tomada de decisão dos EUA, em relação às intervenções humanitárias, diz respeito ao chamado *efeito CNN*, que conforme já mencionamos, significa a quantidade e qualidade de informações que são passadas aos eleitores americanos tornando-os cientes da ocorrência de determinados problemas.

Tendo em vista que esse efeito pode produzir juízos equivocados acerca da necessidade de se intervir ou não em determinado conflito. Dificilmente, a CNN (ou qualquer outra emissora do gênero) terá capacidade, por mais que ela tenha alcance global, de passar com propriedade as reais circunstâncias do conflito. Sua visão será sempre parcial, limitada, insuficiente e tendenciosa. Portanto, esse

---

<sup>64</sup> Principalmente, por conta da ocupação no Tibet.

<sup>65</sup> É fato notório que a China tem sido nos últimos anos o maior receptor de investimentos estrangeiros entre os países emergentes.

<sup>66</sup> Estando a economia mundial em recessão as empresas americanas terão dificuldade para exportar seus produtos, isto pode levar a um desaquecimento da produção industrial nos Estados Unidos, que levará, por sua vez, ao aumento do desemprego. Este trará uma elevação nos índices de popularidade do presidente. Desta forma, a reeleição do presidente ficará ameaçada.

efeito pode fazer com que a opinião pública americana assuma uma determinada postura que não, necessariamente, seria a mais apropriada se ela tivesse exata consciência da dimensão do problema. De fato, às vezes, acontece uma super valorização do problema, um super dimensionamento da prática do crime. Como no conflito do Kosovo. E, às vezes, existe um sub dimensionamento. A opinião pública americana recebe informações filtradas, como no caso do conflito palestino-israelense. E como, ainda, não existe uma mídia internacional, onde haja uma multiplicidade de informações de canais distintos, a opinião pública americana fica dependente, praticamente, de uma só fonte. Se houvesse um melhor acesso à informação, via difusão variada a partir de grupos diferentes, talvez, a opinião pública americana tivesse melhores condições de posicionamento, em termos da realidade.

Outro aspecto que deve ser considerado é o papel dos EUA como policial do mundo. É interessante observar que em determinados conflitos os EUA, como única superpotência, são chamados à responsabilidade de resolvê-los. Podemos citar o caso do Kosovo, da Bósnia e da Libéria. Em nenhum deles, havia interesse americano direto na questão. Essa posição de policial do mundo, dada por uma parcela bastante expressiva da Comunidade Mundial, é interessante observar que essa legitimidade, para agir enquanto policial do mundo<sup>67</sup>, é aceita em determinados casos, mas repudiada em outros. Quando os EUA tomam

---

<sup>67</sup> Por exemplo, na atual crise da Libéria, no dia 21 de julho de 2003, as forças rebeldes conseguiram entrar em bairros do norte da capital pela terceira vez nos últimos dois meses. Irritado com a falta de ação dos EUA, um grupo de moradores da capital pôs 18 cadáveres em frente ao edifício da embaixada americana. Os moradores protestaram contra a demora do governo americano em intervir na Libéria – país fundado por ex-escravos norte-americanos libertados após a Guerra Civil americana na segunda metade do século 19.

determinadas medidas unilaterais contra um algum Estado, em uma clara posição de policial do mundo, como no conflito do Iraque, a Comunidade Internacional tende a criticar esse comportamento. Existe um comportamento dúbio da Comunidade Internacional em relação aos EUA, ora ela exige um comportamento de policial do mundo, e ora, quando os EUA efetivamente tomam essa posição para si, por conta do próprio interesse americano ela repudia. Assim, a Comunidade Internacional tende a aceitar o comportamento de policial do mundo dos EUA, quando esses estão agindo em uma causa que aos olhos do mundo é uma causa justa, caso contrário, a posição de policial é totalmente criticada.

Neste sentido, de acordo com Burkhalter (2000), o governo dos Estados Unidos foi criticado por não ter feito nada para impedir o genocídio em Ruanda, por exemplo. Mas, também, foi criticado por ter se intrometido demais nas crises humanitárias do Haiti e do Kosovo.

Já Luban afirma que a posição hegemônica dos Estados Unidos nesse sentido paralisa a ação de outros Estados, principalmente, os europeus (mesmo quando estão numa melhor posição para intervir, como no caso dos conflitos nos Bálcãs), que ficam esperando sempre que os Estados Unidos assumam responsabilidades internacionais próprias de superpotência, e, os custos da intervenção. Os outros países tendem a acreditar que os EUA possuem as melhores condições econômicas, diplomáticas e militares para intervir. Os cálculos são postos nos seguintes termos: por que devemos assumir os custos de uma intervenção, quando os EUA podem fazer isto com menos esforço? É justamente por isso que Luban acredita que discutir intervenção humanitária é

discutir o assunto a partir da necessária participação humanitária dos Estados Unidos. E, requer, portanto, a necessária aprovação das intervenções pelo povo americano. Assim, é fundamental estabelecer o compromisso do americano comum com as Intervenções Humanitárias internacionais. (LUBAN, 2002, p.88)

É importante observarmos que setores importantes da diplomacia americana, ligados ao Pentágono, defendem que os Estados Unidos deveriam dar prioridade ao trabalho preventivo de repressão aos crimes contra a humanidade, reduzindo desta maneira a necessidade de intervenções. Caso, mesmo assim, haja a necessidade de intervenções, a segunda opção seria o apóio à política de alianças. Os EUA devem auxiliar ou estimular determinados países aliados, a patrocinarem a intervenção com a sua ajuda. Isto se explica por ser mais barato para os Estados Unidos o patrocínio de intervenção por terceiros do que diretamente. Desta forma, o aliado que tiver interesses mais próximos e diretos no problema deve ser o responsável pela intervenção. Mas com o devido apóio americano, inclusive no Conselho de Segurança, como foi o caso da operação Alba, quando a Itália interveio na Albânia<sup>68</sup> para evitar massacres entre grupos rivais logo depois da falência do regime comunista naquele país, temendo a desestabilização numa região próxima da Itália.

Outro aspecto que merece destaque é a influência do governo americano na ONU e no Conselho de Segurança das Nações Unidas. Como os EUA têm o poder de colocar ou de retirar qualquer assunto da pauta da agenda internacional, eles têm também um papel decisivo na participação do Conselho de Segurança,

---

<sup>68</sup> Resoluções do Conselho de Segurança da ONU sobre a Albânia: 1101(1997); 1114(1997)

em termos de autorização de possíveis intervenções. Assim, a velocidade com que o Conselho de Segurança toma uma decisão, é dada pelos EUA. Por terem poder de veto influenciam o processo decisório, impedindo que determinadas decisões sejam tomadas. Em determinados casos os interesses americanos fazem com que a intervenção humanitária ou de paz, não aconteça por conta de seus interesses estratégicos, para beneficiar seus aliados. Assim, a política de alianças dos Estados Unidos representa mais um obstáculo a criação de um sistema internacional de proteção humana.

Um bom exemplo disso, tem sido a questão palestina. Israel conseguiu fazer com que os EUA o apoiassem, todas as vezes que foi votado no Conselho de Segurança propostas de envio de tropas de paz para resolver a questão na Palestina. Por que essas tropas de paz nunca foram enviadas? Porque os interesses americanos são muito próximos dos interesses israelenses, por conta das conexões políticas internas dos próprios americanos. Esse setor do Oriente Médio é um setor sensível às demandas da comunidade judaica americana. Essa tende a apoiar o governo de Israel que é contra o envio de tropas de paz para a região. Conseqüentemente os EUA influenciam diretamente o processo decisório do Conselho de Segurança das Nações Unidas, devido seu direito de veto.

Segundo Jesse Helms, o dinheiro que os Estados Unidos gastam com a ONU não é caridade. Pelo contrário, é um investimento. E como tal, os americanos têm o direito de esperar o seu retorno. Desta forma, podemos perceber

que paralisar a ONU para atender aos interesses de aliados americanos, faz parte do retorno deste investimento mencionado por Helms.<sup>69</sup> (HELMS, 2001, p.34)

Observar-se que dentro das forças armadas americanas, segundo Odom, existe uma forte corrente de opinião que acredita que elas devem ser usadas profissionalmente em operações como as Guerras do Golfo, mas não em operações como as do Haiti, Bósnia, e Kosovo. Alguns chegam a dizer: “*we joined the army to fight wars, not to do this kind of thing*”. Inclusive, alguns são contra, por entenderem que este tipo de operação subverte as noções de ações militares recebidas pelos militares, considerando um risco para os militares uma vez que mal treinados, eles não correspondem às exigências de guerra convencional. Um sinal do grau de divisão dentro do Pentágono surgiu por conta do atual Secretário de Estado Colin Powell ter sido contra a intervenção dos Estados Unidos na Bósnia.

Odom adverte, no entanto, que posições contra ou a favor de Intervenções Humanitárias, ou melhor, em termos da dicotomia guerra versus OOTW<sup>70</sup> (*Operations Other Than War*), são baseadas em interesses estratégicos. Assim, podemos entender a recente invasão dos Estados Unidos no Iraque.

---

<sup>69</sup> Um dos mais influentes senadores republicanos da história recente, foi presidente da Comissão de Relações Internacionais do Senado americano. Helms ficou conhecido pelas suas críticas, até mesmo boicote, à ONU, neste sentido ele escreveu: “*The American people will never accept the secretary-general’s claim that the U.N. is the ‘sole source of legitimacy on the use of force’ in the world... America did not cede one syllable of its sovereignty to the United Nations. Under the American system, when international treaties are ratified they simply become domestic U.S. law. As such, they carry no greater or lesser weight than any other domestic U.S. law. Treaty obligations can be superseded by a simple act of Congress. This is why Americans look with alarm upon the U.N.’s claim to a monopoly on international moral legitimacy. They see this as a threat to the freedoms of the American people, a claim of political authority over America and its elected leaders.*” (Helms, 2001, p. 32)

<sup>70</sup> A definição do Pentágono sobre intervenções difere das guerras ordinárias. De fato, o Pentágono tem um novo nome para elas OOTW (*Operations Other Than War*). Vale destacar que este conceito é mais amplo do que as chamadas *peacekeeping operations*.

É interessante observarmos, como destaca Odom, que desde a sua fundação em 1775, o exército americano gastou mais tempo ocupado com o que agora eles chamam de OOTW do que em guerras propriamente ditas. Por exemplo, durante décadas ele lutou para manter a paz entre os colonos americanos e as tribos dos índios nativos da América do Norte. Depois, os Estados Unidos passaram quarenta anos nas Filipinas, neste mesmo tipo de operação. Nicarágua e Haiti, durante as décadas de 1920 e 1930, viram operações semelhantes dos fuzileiros navais dos Estados Unidos em operações similares, as chamadas OOTW. Após a Segunda Guerra, os Estados Unidos ocuparam a Alemanha e o Japão, onde passaram vários anos até que a democracia, nesses dois países, estivesse garantida. E finalmente, durante a Guerra Fria, os Estados Unidos mantiveram tropas entre as duas Coreias em operações para evitar conflitos armados na região (ODOM, 2001, p. 49). Como se vê, os Estados Unidos têm vasta experiência tanto em guerras convencionais, quanto em operações tipo OOTW. Por isso, Odom pergunta qual o motivo de setores do Pentágono rejeitarem tão veementemente as chamadas Intervenções Humanitárias?

Uma das explicações seria que depois de baixas irrisórias na Primeira Guerra do Golfo, e da reação da Administração Clinton à morte de 18 militares americanos, na Somália, surgiu a chamada síndrome do “*zero casualties*”, tanto entre os militares, quanto nos mais altos círculos políticos.<sup>71</sup> (ODOM, 2001, p. 49)

---

<sup>71</sup> Não obstante, de acordo com Odom houve um super dimensionamento do fenômeno. Baseando-se em pesquisa de opinião feita pelo *The Washington Post*, mostrando que enquanto os militares, para uma operação militar destinada a garantir a democracia no Congo, calculavam em 284 o número de baixas que poderiam ser aceitas pelo público, e que para esta mesma operação os políticos mais influentes calculavam, nos mesmos termos, em 484, entretanto, o resultado como o

*A VISÃO DE MUNDO DE GEORGE W. BUSH*

Considerando que um dos importantes argumentos deste trabalho para provar que numa ordem anárquica, marcada pelo exercício da idéia de soberania, e pela existência de apenas uma superpotência, é impossível o estabelecimento de um regime internacional de proteção humana, mostraremos que no contexto atual, para saber-se as chances de ocorrência de futuras intervenções, deve-se analisar a visão de mundo da atual administração americana. Por isso, passamos agora a examinar a chamada doutrina Bush.

De acordo com Colin Gray, o melhor marco teórico para entender-se a política externa americana do governo Bush é o Realismo. Principalmente, depois dos ataques terroristas de setembro de 2001, em Nova York e em Washington. Estes ataques, além de terem dado um norte à política externa de Bush, provocaram uma reação americana baseada no fortalecimento de sua posição de superpotência.

De acordo com Gray, as características da política internacional moldadas por George W. Bush são as seguintes:

- a) Reafirmação da validade da arte de condução dos assuntos dos Estados, conforme concebida por Tucídides, na Grécia antiga, onde as grandes questões internacionais envolvem sempre o medo, a honra e o interesse;
- b) Enfraquecimento da idéia de que no mundo globalizado haveria a emergência de uma nova ordem mundial governada por uma comunidade global através das Nações Unidas, ou através do G-8;

---

próprio público foi de 6.861. Os efeitos provocados por 11 de setembro devem ter modificado significativamente esta questão, é possível inclusive que a síndrome não exista mais.

- c) Aumento da importância, nos Estados Unidos, do debate sobre questões militares.

Essas evidências demonstram que no mundo atual, o Realismo ganhou mais autoridade explicativa.

A política mundial é moldada e disciplinada a partir do poder exercido pela potência hegemônica. Somente, os Estados Unidos têm o poder de colocar ou de retirar algo da agenda internacional, como já foi dito.

A visão da equipe de George W. Bush é que se os Estados Unidos têm hoje uma postura unilateral, esta é decorrente das circunstâncias que os tornam a única superpotência. Por isso, eles têm responsabilidades que somente podem ser assumidas de maneira solitária.

Para muitos *policy makers* americanos, os acontecimentos de 11 de setembro abalaram a honra dos EUA e motivaram a postura da administração Bush de procurar encontrar alvos que possam ser atingidos para demonstrar força e poder.

Para a atual administração americana, o mundo se tornará muito mais perigoso se potências regionais, ou, até mesmo, determinados grupos, forem encorajados a desafiar o poderio americano.

Entretanto, para as questões humanitárias isto tem seus custos. Vejamos: logo após 11 de setembro, Putin deu apoio incondicional aos EUA contra a Al-Qaeda, sabendo que agindo deste modo ele estava barganhando, colocando os Estados Unidos fora de combate quanto à questão da violação de Direitos Humanos na Chechênia. E o resultado, é que os Estados Unidos ficaram numa

posição de sequer protestar contra os abusos aos Direitos Humanos naquele território. Afinal, Putin também está na “guerra contra o terror”. A mesma estratégia foi adotada por Ariel Sharon no uso da força contra os palestinos. Sharon também passou a dizer que o Governo de Israel estava engajado na luta internacional contra o terrorismo.

Definitivamente, o terrorismo internacional não possui força para moldar as relações políticas da ordem internacional. Mas, na verdade, pode ser usado como retórica para justificar determinadas práticas. As questões que irão dominar a agenda internacional são todas baseadas nos interesses estatais, no âmbito da geopolítica.

As intervenções militares dos Estados Unidos serviram para mostrar ao mundo que os Estados Unidos são a potência hegemônica, e que estão dispostos a usar seu poderio para defender seus interesses, e para manter a dianteira em termos de poderio militar. (GRAY, 2002, p.227)

Gray apresenta as lições aprendidas com os ataques de 11 de setembro pela Administração Bush. São essas lições que passaram a nortear a política externa americana desde então:

- 1) A ordem internacional necessita de um xerife.
- 2) Hoje, apenas os Estados Unidos podem ser o xerife da ordem mundial.

Quando os Estados Unidos agem, eles não podem ser parados. Como potência hegemônica, os EUA têm direitos derivados de suas responsabilidades, assim decisões unilaterais, como a recente decisão de denunciar o Tratado de Mísseis Anti Balísticos (*Anti-Ballistic Missile*

*Treaty*), ou a de pressionar Estados para que eles assinem acordos que proibam a entrega de americanos para julgamento perante o TPI, são respaldadas internamente, apesar das condenações da Comunidade Mundial, pelo reconhecimento da excepcionalidade da posição americana, inerentes à função de xerife.

- 3) Adotando uma visão realista, a administração Bush reconhece que as grandes potências sempre procurarão aumentar sua influência na ordem mundial. Por isso, a administração Bush sabe que Estados como a Rússia, a China, a Inglaterra, ou até mesmo a Índia buscarão sempre oportunidades para aumentar suas capacidades de influência. Assim, todos estão procurando maximizar as vantagens de pertencerem ao sistema internacional, ao mesmo tempo, procuram minimizar os custos dessa participação. Ou seja, ninguém é inocente, ou guardião da moralidade; todos estão defendendo seus interesses;
- 4) Os Estados Unidos não estão interessados numa nova “cruzada”, elas não dão lucro. A ideologia difundida pelos EUA é mundana.
- 5) A chamada “guerra contra o terror”, que segundo Gray é algo sem sentido, no que concordamos plenamente, sendo uma verdadeira atrocidade semântica, não serve de guia prático para as intervenções americanas, nem diplomáticas nem militares. Na verdade, ela serve como fator psicológico que objetiva restaurar o orgulho americano arranhado pelos ataques de 11 de setembro;

- 6) A visão de mundo da equipe de George W. Bush é realista. Os Estados Unidos vão agir, unilateralmente, se preciso, de modo a manter a dianteira, ou seja, eles vão tomar todas as precauções para que nessa ordem anárquica a hegemonia americana seja preservada. (GRAY, 2002, p.234)

Na mesma linha de Gray, de acordo com Wallerstein, a administração Bush acredita que um dos motivos que levaram aos ataques em 11 de setembro de 2001, foi a crença de que os Estados Unidos estavam enfraquecidos, e em franca decadência. Esta visão é extremamente perigosa para a segurança interna dos Estados Unidos e para segurança dos americanos no exterior. Por isso, tornou-se urgente para a atual administração mostrar força, compatível, com o poder de única superpotência, visando desencorajar novos ataques contra os Estados Unidos (WALLERSTEIN, 2002, p. 95). Daí a ferocidade das campanhas no Afeganistão e, posteriormente, no Iraque.

Entretanto, adverte Michael Byers que mesmo antes dos ataques de 11 de setembro de 2001, a orientação do governo Bush era moldada no unilateralismo. Durante os oito primeiros meses, por exemplo, Bush rejeitou o Tratado de Mísseis Anti-Balísticos, o Protocolo de Kyoto, o Estatuto do Tribunal Penal Internacional, fruto do Tratado de Roma, a Convenção sobre venda e transferência de armas de pequeno porte, e o Protocolo da Convenção de Armas Biológicas.

Ficou evidente, desde então, que George Bush não se preocupa com a chamada “opinião pública” mundial<sup>72</sup>.

---

<sup>72</sup> Aliás, fato interessante que revela que o mundo nunca despertou grande interesse em George W. Bush, diz respeito as suas viagens ao exterior antes de se tornar presidente. Antes de assumir, Bush fez apenas três viagens ao exterior, conforme divulgado pela imprensa americana, durante a campanha presidencial de 2000, sendo elas: uma ao México, uma a China, e uma a Itália.

De acordo com Michael Byers, uma das grandes repercussões para o Direito Internacional trazida pelos acontecimentos de 11/09, foi a redefinição do conceito de legítima defesa. Sua famosa expressão “*you are either with us or against us*”<sup>73</sup> é uma ameaça que, inclusive, viola o princípio da soberania. Pois um dos direitos, decorrentes da idéia de soberania, é o de não se envolver. Bush colocou os Estados Unidos na condição de árbitro final do que é certo ou errado.

A identificação do chamado “eixo do mal”, formado por Iraque, Irã e Coréia do Norte, representou a quebra de um princípio do Direito Internacional Público, desenvolvido ao longo do século XX, o princípio da proibição de ameaça ou de agressivo uso da força nos assuntos internacionais. Numa época marcada pela crescente interdependência internacional, cooperação, e compartilhamento de valores, Bush e seus assessores estão deliberadamente em descompasso com o restante das democracias ocidentais. (BYERS, 2002, p.119)

De acordo com Michael Byers, a administração Bush é uma reencarnação do segundo governo Reagan, que também adotou postura unilateralista, pois, também, definia o que era o bem e o que era o mal, reivindicou direitos excepcionais e exclusivos, e, também, promoveu o desenvolvimento de um sistema de defesa antimíssil, além de justificar suas ações através do combate ao terrorismo internacional.

De acordo com Michael Byers, outro efeito provocado pelos ataques ao World Trade Center e ao Pentágono foi a transformação do comportamento dos americanos no seu modo de encarar o mundo. Antes dos ataques a população

---

<sup>73</sup> Ou você está conosco ou está contra os Estados Unidos.

americana estava, majoritariamente, exigindo um comportamento voltado para o isolamento das questões internacionais, esse foi, inclusive, o discurso de campanha de Bush. Agora, ela passou a pressionar o seu presidente a atuar ativamente no cenário internacional. (BYERS, 2002, p.120)

Toda potência mundial tem sempre procurado redesenhar a ordem mundial em seu favor. Foi assim no século XVI quando a Espanha redefiniu os conceitos básicos de justiça e universalidade, para justificar a conquista dos índios americanos. Da mesma forma, no século XVIII, quando a França desenvolveu o moderno conceito de fronteiras, e de balança do poder, visando a adequação de seus interesses no continente. Ou, no século XIX quando a Inglaterra criou novas regras sobre pirataria, neutralidade, tráfico de escravos e colonialismo, visando a preservação de seus interesses. Hoje, a situação não é diferente. Os Estados Unidos agem da mesma forma. Inclusive, a administração Bush está se beneficiando dos acontecimentos de 11/09 para forçar situações que requerem doses de imposição dos interesses americanos.

A solidariedade recebida pelos Estados Unidos após os ataques foi utilizada por Bush para promover a redefinição do conceito de legítima defesa, inclusive, atacando países que, de acordo com os próprios EUA, dão apoio a grupos terroristas, e/ou possuem armas de destruição de massa, isto ficou evidente durante a Segunda Guerra do Golfo.

De acordo com o artigo 51 da Carta da ONU, as ações em legítima defesa devem ser reportadas ao Conselho de Segurança, entretanto, este artigo não define o que seja legítima defesa. De acordo com Byers, legítima defesa é um direito

baseado no costume internacional, tendo como principal característica a resposta a agressões externas, respeitando os limites da proporcionalidade (BYERS, 2002, p.121).

A extensão interpretativa deste direito fez com que os Estados Unidos atacassem o Afeganistão e posteriormente o Iraque baseando seus ataques na idéia de legítima defesa, no caso do Iraque, legítima defesa preventiva (ato condenável pelas regras costumeiras do Direito Internacional).

Até 11 de setembro de 2001, reivindicações do direito à legítima defesa prévia eram invariavelmente contestadas, Byers nos lembra que o artigo 51 da Carta da ONU prescreve que o direito à legítima defesa se concretiza apenas quando algum Estado é atacado com armas por outro(s). Por isso, a maioria dos Estados, depois de 1945, tem evitado a reivindicação ao direito de legítima defesa antecipada, pois esta idéia, de acordo com as regras costumeiras do Direito Internacional, vinha sendo rechaçada pela maioria dos países e pela própria ONU. Exemplo disso foram os ataques de Israel ao Iraque, em 1981, objetivando a destruição de construção de reatores nucleares no Iraque, naquela oportunidade, as ações de Israel foram condenadas de forma veemente pela Comunidade Internacional.

Depois de 11 de setembro estamos acompanhando a tentativa de George W. Bush remodelar o Direito Internacional Público. O objetivo desta atual administração americana tem sido claro. Bush de modo arrogante quer um Direito Internacional que reconheça o direito dos Estados Unidos de terem regras excepcionais, próprias de sua condição de superpotência mundial. O mais absurdo

é que este novo sistema deve garantir aos Estados Unidos o próprio julgamento do que é certo ou errado, do que é relevante ou irrelevante, de quem é responsável ou não, de quem deve ser punido ou não. Caso, este sistema não seja efetivado, não tem problema, Bush resolve tudo unilateralmente. Ou seja, a opção está entre o mundo ter um xerife com poderes ilimitados com o consentimento do sistema legal internacional, ou ter um xerife com poderes ilimitados sem o consentimento do mesmo sistema. No final, o resultado será o mesmo.

De acordo com Byers, o desejo da administração Bush seria a construção de uma ordem legal internacional onde os Estados Unidos fizessem e aplicassem, como xerife, as leis impostas a todos. Por isso, o atual sistema de segurança da ONU deve ser posto de lado. Conforme suas próprias palavras:

*The Bush administration would clearly wish it to have an imperial tinge, with the US serving as global law-maker and sheriff, setting the rules and acting alone or at the head of a posse of compliant allies to impose discipline and stamp out foreign threats. The security regime established by the UN Charter in 1945, whereby the five permanent members of the Security Council – China, France, Russia, the UK and the US – were collectively given executive powers to maintain international peace and security, imposes potentially inconvenient limits on the discretionary powers of a newly confident hegemon and must, therefore, be firmly pushed aside. (BYERS, 2002, p. 125)*

Por tudo isto que apresentamos, o mais grave é que a proteção dos Direitos Humanos não mais representa os objetivos da política externa americana. Prova

disso tem sido a associação da administração Bush com regimes ditatoriais, notoriamente reconhecidos como violadores dos Direitos Humanos fundamentais, caso do Paquistão. Além disso, a política de repressão à entrada de pessoas de forma ilegal no território americano tem sido objeto de críticas veementes de grupos defensores dos Direitos Humanos. Sem esquecermos, também, que a Comunidade Mundial, principalmente, através de órgãos como o *Human Rights Watch*, tem condenado os abusos cometidos pelos Estados Unidos no tratamento dos prisioneiros capturados durante a ofensiva americana sobre o Afeganistão. Aliás, os Estados Unidos negam o direito deles ao tratamento de prisioneiro de guerra, conforme a Convenção de Genebra de 1949, pois os consideram terroristas.

Precisamos estar consciente do perigo que representa esta nova ordem pós Bush, pois os possíveis impactos causados pelas decisões tomadas em Washington superam todas as demais tomadas em outras partes, inclusive, na própria ONU.

De acordo com Michael Byers, a maior ameaça ao mundo nos próximos anos será de natureza climática, pelo aumento da temperatura da terra. Não obstante, a este problema o governo Bush, pelas suas próprias ligações petrolíferas, está insensível. Ele tem prejudicado o desenvolvimento de um sistema regulatório internacional sobre a emissão de gases responsáveis pelo surgimento do chamado efeito estufa. Postura semelhante tem sido tomada em relação ao estabelecimento do Tribunal Penal Internacional.

Finalmente, nós devemos considerar que um dos grandes obstáculos a construção desta ordem internacional baseada na proteção aos Direitos Humanos, está na própria natureza moral da questão. Porque envolve a discussão sobre a universalização dos Direitos Humanos, e será que esta universalização, que na verdade é a universalização dos Direitos Humanos criados pelo mundo ocidental, poderá acontecer?

Entretanto, por mais que a visão de mundo de alguém, em qualquer parte do globo, seja diferente da visão ocidental, acreditar que alguém não reconheça genocídio como sendo crime contra a humanidade é um tanto quanto bizarro. Ou seja, de fato existe a limitação decorrente das distintas visões de mundo, entre os diversos povos espalhados pelo mundo, mas isto não é um grande obstáculo à construção de um sistema de proteção humana. O principal fator limitante é a própria natureza do sistema. Os obstáculos são decorrentes desta natureza, do ambiente realista, do ambiente da discórdia, do ambiente da hegemonia. E do ambiente de uma hegemonia anárquico-realista e não baseada, por exemplo, nos princípios do liberalismo ou do globalismo. E aí encontramos o ambiente favorável à manutenção da anarquia, que é responsável pela manutenção da discórdia. Discórdia que dificulta, sobremaneira, a criação de um sistema internacional de proteção aos Direitos Humanos que possibilite Intervenções Humanitárias sistemáticas.

Ou seja, o ideal seria a construção de um sistema onde fossem traçados os parâmetros. E que estes parâmetros fossem estabelecidos e aceitos por todos. E que, além disso, o Conselho de Segurança das Nações Unidas tivesse a capacidade

de garanti-los. Ou seja, acontecendo, não importa onde, determinada violação aos Direitos Humanos, haveria sempre intervenção humanitária. Este seria o sistema ideal. Dentro de uma perspectiva cooperativa. Evidentemente que o sistema ideal seria a própria não necessidade de haver tal sistema pela falta do problema. Mas, como o problema existe, a segunda melhor opção seria a construção de um sistema capaz de impedir essas violações.

Finalmente, quanto à dificuldade em se estabelecer um sistema internacional de proteção humana por causa da lógica da política externa americana, devemos observar para que tal sistema venha a existir seria necessário o estabelecimento de regras definidas voltadas para coibir eventuais abusos durante as intervenções, evidente que o órgão apropriado para julgar os abusos seria o Tribunal Penal Internacional, não obstante, os Estados Unidos não reconhecem autoridade de nenhuma organização internacional para julgar autoridades ou militares americanos, nem mesmo o TPI. Por isso mesmo, uma peça fundamental para o estabelecimento desse sistema sempre ficará faltando por conta da vontade dos Estados Unidos em impor sua condição de excepcionalidade de superpotência. Neste sentido, escreveu Jesse Helms:

*No U.N. institution – not the Security Council, not the Yugoslav tribunal, not a future ICC – is competent to judge the foreign policy and national security decisions of the United States. American courts themselves routinely refuse cases where they are asked to sit in judgment of our government's national security decisions, stating that they are not competent for the task. Why would Americans submit such matters to the judgment of an International Court, comprised of mostly*

*foreign judges elected by an international body made up of membership of the U.N. General Assembly?* (HELMS, 2001, p.33)

Para ir mais longe, Helms afirma: *There is only one source of legitimacy of the U.S. government's policies – and that is the consent of the American people.* (HELMS, 2001, p.33)

Portanto, as intervenções irão continuar acontecendo, ou não, dentro de uma perspectiva *ad hoc*. Portanto, neste contexto, o fator decisivo para que as intervenções aconteçam, sem dúvida, é o interesse americano na questão. Então, pela lógica da atuação dos Estados Unidos nesta área, a criação deste determinado sistema é algo improvável.

#### *PERPECTIVAS PARA A OCUPAÇÃO AMERICANA NO IRAQUE*

Estamos acompanhando os eventos gerados pela invasão e, agora, ocupação do Iraque pelas tropas dos Estados Unidos, com participação de tropas do Reino Unido. No que se refere ao futuro desta ocupação, podemos prever três cenários possíveis, o primeiro cenário seria a repetição do sucesso da ocupação dos Estados Unidos no Japão e na Alemanha, depois da 2<sup>a</sup> Guerra Mundial, ou seja, cenário da construção de uma democracia no Iraque, possibilitando uma legitimação *post doc* da invasão. O segundo cenário seria a repetição do fracasso das intervenções do Líbano e da Somália, ou seja, neste caso os Estados Unidos seriam forçados a abandonar o Iraque pela impossibilidade de vitória contra os opositores da ocupação. E, por último, haveria uma repetição da estratégia adotado no Kosovo e na Bósnia, ou seja, sabendo das dificuldades em administrar a situação, os Estados Unidos transfeririam a administração da ocupação para uma

força internacional, possivelmente, liderada pela ONU, com o objetivo de diminuir sua participação, e ao mesmo tempo, dividir responsabilidade ante um possível fracasso na ocupação. (NYE, JR, 2003, p.72)

Considerando estes três cenários criados por NYE Jr, no que se refere ao futuro das Intervenções Humanitárias, podemos fazer algumas considerações. O primeiro cenário, é ao mesmo tempo excelente e perigoso. Isto por que, se por um lado ele reforça a idéia da responsabilidade de proteger (*responsability to protect*) mostrando que é possível garantir o sucesso de uma intervenção humanitária, mesmo não tendo sido esse o caso da invasão do Iraque, através de um processo de três fases (*peacekeeping, peacebuilding e democratic statebuilding*) destinado a levar democracia para lugares onde crimes contra a humanidade estão sendo praticados. Por outro lado, este cenário pode estimular setores importantes na política americana a influenciarem novas invasões em países não democráticos, sob o mesmo argumento usado nesta ocupação para atender aos interesses nacionais americanos.

Já o segundo cenário seria um desastre para o futuro de novas Intervenções Humanitárias, pois daria o seguinte sinal à opinião pública nos Estados Unidos, mesmo sendo a única superpotência, não conseguimos resolver os problemas internos dos outros, então por que desperdiçar nossos recursos e vidas dos nossos soldados em novas missões sem chances de sucesso? Seria o retorno do efeito Mogadíscio.

O terceiro cenário seria o reforço do *status quo*, ou seja, seria manter exatamente tudo como está. Ou seja, revelaria as dificuldades com o sucesso das intervenções, além de mostrar que a ONU é indispensável para a efetivação das intervenções, mas ela fraca, pouco, ou nada, pode fazer.

**6 – QUINTO CAPÍTULO: *O Conselho de Segurança e as perspectivas para as Intervenções Humanitárias num contexto anárquico-realista.***

De acordo com James Traub, hoje os Estados não lutam tantas guerras uns com os outros como no tempo da fundação das Nações Unidas em 1945. Este fato pode ser creditado, também, ao papel desempenhado pela ONU ao longo desses quase 60 anos. Entretanto, os conflitos mundiais não diminuiram. Eles assumiram novas formas, como por exemplo, os conflitos do tipo Ruanda, Kosovo ou Palestina. Por isso, os conflitos armados parecem ser mais um fenômeno próprio do esfacelamento do Estado, que perdeu o controle sobre sua população por ser incapaz de promover a realização de serviços públicos. (TRAUB, 2000, p. 86)

É neste contexto que, de acordo com Kofi Annan, as posições favoráveis ou contrárias às Intervenções Humanitárias podem ser divididas em duas. De um lado estão aqueles que acreditam que Intervenções Humanitárias sem a devida autorização do Conselho de Segurança, como a promovida pela OTAN no Kosovo, representam um grande perigo para a segurança coletiva. E do outro lado, aqueles que acreditam que a grande ameaça para o sistema de segurança coletiva, não é a execução de intervenção humanitária por organizações regionais, sem a devida autorização do Conselho de Segurança, mas, a omissão da Comunidade Internacional em casos semelhantes aos acontecidos em Ruanda. (ANNAN, 1999, p.88)

Desde o estabelecimento do sistema internacional de Estados, a busca pelos interesses nacionais tem sido a característica mais marcante do sistema. Em

decorrência dessa tradição é que o trabalho do Conselho de Segurança é tão difícil e complexo.

Kofi Annan acredita caso houvesse uma nova definição, mais ampla, da idéia de interesse nacional, isto induziria os Estados a buscarem maior unidade, em torno dos valores da democracia, do pluralismo, dos Direitos Humanos, e do estado de direito. Isto por que uma era global exige engajamento global. De fato, para ele, com o aumento dos desafios que a humanidade vem enfrentando, o que é interesse coletivo pode ser, também, interesse nacional. Em outras palavras, esses não são conceitos conflitantes, mas complementares.

Terceiro, em caso da extrema necessidade de intervenção humanitária armada, precisamos ter a certeza que o Conselho de Segurança, órgão legítimo e competente para autorizar o uso da força sob as regras do Direito Internacional, será capaz de enfrentar o desafio.

A opção não poderá ser entre a unidade na omissão, caso de Ruanda, de um lado, versus divisão e ação regional, do outro, como no caso do Kosovo.

Em ambas as situações, os Estados membros do Conselho de Segurança deveriam ter sido capazes de encontrar um acordo comum, seguindo os princípios da Carta, e terem agido em defesa da causa comum da humanidade.

Não obstante, é importante frisar que tão importante quanto seu poder de agir, é o poder que o Conselho de Segurança tem de impedir que decisões sejam tomadas. Ou seja, ele tem poder de paralisação das ações das Nações Unidas. Por isso, é extremamente importante que o Conselho de Segurança tenha a capacidade de mobilização e de tomar decisões no sentido de proteger vidas inocentes contra

abusos condenados pelo Direito Internacional. Quando o Conselho de Segurança faz a opção pela omissão, ele perde credibilidade aos olhos do mundo.

De acordo com Kofi Annan, considerando que a Carta das Nações Unidas garante para o Conselho de Segurança a missão de guardar o interesse comum, caso ele não desempenhe essa função, numa época marcada pela globalização, pela interdependência e pela proteção dos Direitos Humanos, existe o perigo que outras organizações possam substituir o Conselho de Segurança no papel de defensor dos interesses comuns. (ANNAN, 1999, p.91) Será que isso é possível de ocorrer? Pensamos que não. Os limites sobre a atuação do Conselho serão também limites para qualquer outra entidade internacional que se proponha a resolver crises humanitárias. O Conselho, apesar de tudo, foi importante em alguns episódios recentes de crises humanitárias, como no caso da intervenção em Timor Leste, sob a marcante liderança de Sérgio Vieira de Mello<sup>74</sup>.

Neste caso, o papel desempenhado pela ONU foi fundamental para o sucesso da transição de Timor da condição de colônia para Estado. A unidade conseguida pelo Conselho de Segurança, para a tomada de ação efetiva em Timor Leste, quando autorizou uma intervenção multinacional para proteger os inocentes que sofriam graves e brutais violações de Direitos Humanos naquela ilha, e posteriormente o envio da equipe liderada por Vieira de Mello para construir um novo Estado, de natureza democrática, pode e deve ser considerada como um modelo paradigmático a ser seguido, constituindo um contra ponto aos fracassos do passado recente. Basta lembrarmos que o prestígio da ONU foi duramente

---

<sup>74</sup> Sérgio Viera de Mello, Alto Comissário de Direitos Humanos das Nações Unidas e chefe da representação da ONU no Iraque, aos 55 anos, foi morto em 19 de agosto de 2003, em Bagdá, vítima da insanidade humana.

atingido pela sua incapacidade de evitar o genocídio em Ruanda, bem como pelos anos de atrocidades na Bósnia. A ONU tem sido criticada por sua omissão, e quando de sua incapacidade em realizar suas chamadas *peacekeeping operations* de modo satisfatório. Situações como as de Serra Leoa, em maio de 2000, quando 500 soldados de paz da ONU foram feitos reféns pelos insurgentes do Fronte Revolucionário Unido (RUF), desmoralizam as ações da organização mostrando suas fraquezas e suas deficiências em executar suas tarefas.

#### *CONTROLE PREVENTIVO DA SEGURANÇA HUMANA*

De acordo com Burkhalter, entre os maiores fracassos da Comunidade Internacional, construída a partir da criação da ONU em 1945, está a falta de capacidade para combater de forma previsível e eficaz a violência contra civis inocentes, cometida por grupos armados organizados por governos ou por milícias, principalmente, nos casos de limpeza étnica. Ou seja, a ONU não desenvolveu nenhum tipo de estratégia militar, nem tão pouco conseguiu acumular experiência positiva nesta área. Burkhalter argumenta que a ONU, por um lado, tem sempre tentado proteger os civis sem se engajar militarmente para deter, vencer, ou desmobilizar os que são responsáveis pelos crimes contra a humanidade. A experiência da ONU, *peacekeeping operations*, na Bósnia, está repleta de exemplos negativos, fruto das conseqüências de procedimentos equivocados que apesar da presença de tropas da ONU nos territórios em conflito, não conseguiu evitar o massacre de civis muçulmanos pelo exército sérvio da Bósnia.

Definitivamente, a ONU não tem os meios para exercer um controle preventivo de preservação da segurança humana em regiões conflituosas.

Entre as ameaças que a ONU deve fazer aos potenciais perpetradores de crimes contra a humanidade, estão a de denunciar seus nomes para que eles não possam fazer viagens internacionais, e para que eles sejam expostos a vergonha pública internacional. Além disso, se a perpetração tiver origem governamental, o regime econômico internacional, as organizações de Bretton Woods, devem atuar no sentido de impor sanções econômicas, impedindo empréstimos do Banco Mundial ou do FMI, ou de qualquer tipo de ajuda econômica. Essas ações poderão sinalizar para os prováveis perpetradores que a Comunidade Internacional não admitirá atrocidades. Além disso, é provável que essas medidas sirvam como ajuda aos grupos de oposição contrários a violações contra os Direitos Humanos.

Se for verdade que a difusão de ódio precede os genocídios, seria desejável a criação de um órgão da ONU voltado para o monitoramento desse tipo de possíveis propagandas, com o objetivo de gerar tensões entre grupos étnicos. Uma agência de inteligência poderia ser capaz de identificar e de, inclusive, impedir a transmissão de informações manipuladas com esse objetivo.

#### *COMO AUMENTAR A SEGURANÇA HUMANA*

Caso este diagnóstico estiver correto, o caminho para aumentar a segurança humana, passa, necessariamente, pelo fortalecimento da ONU. Uma ONU fortalecida poderá ser capaz de antecipar, prevenir e de responder com propriedade às violações e abusos de Direitos Humanos. Muitas vezes, o “mundo” reclama da ONU um papel mais ativo na resolução desses tipos de conflitos, se

possível mediante o emprego de força militar. Nesse sentido, a ONU tem participado, bem ou mal, nos últimos anos, de missões de paz (*peacekeeping operations*). Nos últimos quinze anos, a ONU participou de aproximadamente 40 missões de manutenção de paz, o que sugere uma grande modificação do comportamento adotado pela organização durante a Guerra Fria. Algumas dessas missões foram bem sucedidas no sentido de acabar com guerras responsáveis por enorme sofrimento civil, como nos casos de El Salvador e Moçambique. Não obstante, apesar dessas missões, o poder da ONU continua sendo extremamente limitado nos casos onde há a necessidade de se desarmar determinados grupos que desrespeitam os acordos de paz, e que continuam perpetrando crimes contra a humanidade. Mais uma vez, o caso de Serra Leoa revela toda a deficiência das intervenções da ONU. Lá, durante a crise humanitária, os capacetes azuis, originários de países pobres e sem o devido treinamento e equipamento militar, foram presas fáceis para os criminosos.

#### *COMO FORTALECER A ONU E TORNAR AS INTERVENÇÕES EFICAZES*

Burkhalter propõe a criação de uma agência da ONU, sob o patrocínio dos Estados Unidos, capaz de criar, treinar, equipar e custear uma força militar regular da própria ONU. Esta agência ficaria a disposição do Conselho de Segurança para os casos onde o simples envio rápido de uma força militar com o devido treinamento para essas missões, seria capaz de impedir a perpetração de graves crimes contra os Direitos Humanos. Esta força militar poderia ser pequena, mas, composta de soldados de elite dos Estados mais ricos, só assim, ela teria poder de rápida e eficaz resposta.

A criação de uma força militar desta natureza teria a vantagem de viabilizar ou de aumentar a eficácia das operações de manutenção de paz da ONU. Já que ela teria o devido treinamento, experiência e os recursos para intervir militarmente. Grande oposição, ou a maior delas, vem do Congresso Americano que não admite a criação de tal força, e nada indica que exista qualquer pressão eficaz para fazer mudar essa postura (HELMS, 2001, pp.31-34). O fato é que sem uma força dessa natureza, é muito provável que novas humilhações como a de Serra Leoa, Bósnia ou Ruanda, a ONU venha novamente a sofrer.

Outra medida que poderia melhorar a capacidade de resposta da ONU durante crises humanitárias, seria um incremento no fundo à disposição do Secretário-Geral<sup>75</sup> para operações de manutenção de paz, uma vez que poderia servir para financiar o treinamento de força regular de paz. Não obstante, a polêmica reside na questão da criação de unidades militares postas, permanentemente, à disposição da ONU. Para muitos, tais unidades trariam mais problemas do que soluções. Certamente, as disputas pelo comando dessas unidades produziriam sérios conflitos internos na organização.

Uma outra alternativa poderia ser algo em torno da existência de tais forças, entretanto, que fossem os Estados membros da organização que equipassem e treinassem as tropas que seriam enviadas para as regiões conflituosas, quando requisitadas pela ONU. Assim, na prática, a ONU teria forças militares especiais, bem treinadas e equipadas sem arcar com o custo financeiro e político, inerentes a simples aquisição de tais forças.

---

<sup>75</sup> *The Secretary-general's special fund to deploy peacekeepers*

Essas forças deveriam ser treinadas pelos países cedentes, mas durante os exercícios, o comando do treinamento deveria ser da ONU. Ainda assim, não seria solução para o atual problema, pois sempre haveria a necessidade de concordância dos países que emprestariam os soldados e os equipamentos. A grande diferença da maneira como a ONU recruta seus capacetes azuis, hoje, é de que neste caso, os capacetes azuis seriam treinados, especificamente, para fins humanitários, e seriam bem treinados e equipados. A semelhança é que a ONU permaneceria sem ela mesma ter tropas. Entretanto, isso não afastaria a possibilidade de situações negativas, como a da crise em Serra Leoa, ocorrerem, novamente. Lá, os Estados Unidos se recusaram a atender ao pedido do Secretário-Geral da ONU, para que eles enviassem forças militares e equipamentos para resolver a crise dos reféns.

Em suma, a ONU precisa ter um órgão de inteligência capaz de fornecer informações seguras, que possam antecipar potenciais crises humanitárias, mas, infelizmente, são inexistentes as condições favoráveis à criação de tal órgão.

#### *ALTERNATIVAS A INTERVENÇÃO DA ONU*

Por isso, surgiu a discussão sobre possíveis alternativas às intervenções da ONU. Uma delas seria a intervenção executada por organizações governamentais regionais, pois dependendo do caso, intervenções patrocinadas e efetivadas por organizações regionais podem ser de grande contribuição à segurança humanitária. Mais uma vez, o caso de Serra Leoa pode ser considerado um exemplo neste sentido. Durante a crise, a participação da Nigéria, como líder do Grupo Comunitário de Monitoramento Econômico, criado pelo acordo de Lomé em 1999, foi decisiva para evitar maior catástrofe humanitária.

Não obstante, para que as organizações regionais possam desempenhar papel relevante neste sentido, devemos alertar para os mesmos problemas enfrentados pelo Conselho de Segurança. Ou seja, essas organizações precisam ter ao dispor forças militares bem equipadas e treinadas, para que situações indesejáveis não mais ocorram, como por exemplo, o aprisionamento dos soldados capacetes azuis. Para a eficaz resolução dos conflitos humanitários são necessárias várias medidas, entre elas, a participação efetiva de tropas com experiência em combate. E como sabemos, a regra nas Intervenções Humanitárias da ONU tem sido o envio de tropas sem a menor capacidade operacional. Portanto, quando essas unidades despreparadas são postas em situações de combate, contra forças militares organizadas, elas são incapazes de se proteger muito menos de proteger a população local que deveria ser protegida.

Além disso, as organizações regionais não gozam do mesmo prestígio ou da mesma legitimidade da ONU, mesmo com todos os seus problemas atuais.

Em resumo, as forças militares engajadas nas Intervenções Humanitárias devem ser bem treinadas, inclusive, com experiência. Além de bem equipadas, devem ter apoio logístico, e confiável sistema de informações.

#### *DÚVIDAS SOBRE A LEGITIMIDADE DO CONSELHO DE SEGURANÇA*

A questão, agora, é saber se o Conselho de Segurança tem legitimidade para autorizar intervenções em países que violam os Direitos Humanos. Será que podemos confiar essa missão ao Conselho de Segurança? Será que ele seria o órgão apropriado para resolver as questões que envolvem violações dos Direitos Humanos num determinado Estado?

A resposta é afirmativa, sim, de acordo com as regras atuais do Direito Internacional, o Conselho de Segurança possui tal poder. Assim, no caso de genocídio, por exemplo, o Conselho é o principal responsável pelo alívio do sofrimento, pela intervenção, e por evitar o genocídio, ou que os crimes contra a humanidade sejam perpetrados.

Se nós o reconhecemos como legítimo para essa missão, não necessariamente queremos dizer que ele é legítimo pelo modo como atua hoje. O ideal seria que houvesse uma reforma, capaz de transformá-lo e ampliá-lo, incorporando novos países com fontes diferentes de legitimidade, não apenas decorrentes do poderio militar. Neste sentido, deveria haver a incorporação de países, no caso, potências econômicas com grande influência regional para dar ao Conselho maior legitimidade. Naturalmente, alguns países como o Japão, Alemanha, e até o Brasil surgem como candidatos a membros permanentes do Conselho de Segurança das Nações Unidas.

Com a ampliação dos membros permanentes do Conselho, se diminuiria o seu déficit de legitimidade. Sobre este assunto, é interessante comentarmos acerca do repentino suporte popular recebido pelo Conselho, durante a recente crise do Iraque. Nesta oportunidade, milhões de pessoas espalhadas pelo mundo atacaram os Estados Unidos de estarem passando por cima do Conselho. Vale lembrar que desde o final da Guerra Fria a legitimidade do Conselho de Segurança Permanente vinha sendo questionada, sob o argumento de que sua composição não reflete o mundo de hoje, mas o mundo pós Segunda Guerra mundial. Daí os Estados Unidos, o Reino Unido e a Rússia, os vitoriosos da guerra, terem direito

de veto. Graças aos arranjos da política internacional, imediatamente, após o conflito, a este grupo, juntaram-se a França e a China, com os mesmos direitos.

Para os muitos, desde o final da Guerra Fria, existe a necessidade de ampliação da legitimidade do próprio Conselho. Esta ampliação de legitimidade poderia ser feita aumentando as suas funções, deixando-o com atribuições voltadas a resoluções de problemas humanitários. Sem, contudo, diminuir a ênfase na manutenção da paz entre Estados.

O fato é que, a simples ampliação o Conselho de Segurança, na expectativa de se aumentar sua legitimidade, não garante a promoção de um número maior de Intervenções Humanitárias. Como provavelmente o sistema de veto continuaria, no final, este mecanismo de controle das ações do Conselho, continuará sendo o fator decisivo para a ocorrência das intervenções. Talvez, com sua ampliação, fique mais difícil fazer qualquer sistema de intervenção funcionar bem, via Conselho de Segurança.

Em suma, se a proposta ampliação ocorrer com a devida obtenção do direito de veto, a possibilidade de abuso deste mecanismo aumentará. Se a ampliação, por outro lado, ocorrer sem este direito, tudo permanecerá como hoje. Os detentores de veto permanecerão preeminentes nesta ordem mundial.

Não é fácil criar um regime internacional aceito por todos, e que torne viável a promoção de intervenções. Outra opção, apontada por alguns, seria criar uma comissão, fora da estrutura do Conselho, para resolver o mérito da questão. Mas seria do Conselho de Segurança a palavra decisiva. Mesmo assim, no final, seria, ainda, o próprio Conselho de Segurança o órgão responsável pelas

intervenções. Mesmo com toda crítica, de modo geral, há um forte reconhecimento internacional da legitimidade do Conselho para atuar em caso de violações dos Direitos Humanos nos Estados. Essa legitimidade foi dada pelo Direito Internacional Costumeiro. O costume fez com que o Conselho de Segurança ampliasse suas funções para também ter legitimidade de intervir em assuntos internos de qualquer um dos países membros, desde que, nesse Estado estejam ocorrendo violações aos Direitos Humanos, como, por exemplo, genocídio. Para muitos, ruim com ele, pior sem ele.

Entre os obstáculos à construção de um verdadeiro sistema, ou de um sistema eficaz e confiável de intervenção, nós podemos apontar de imediato os interesses conflitantes entre os Estados. Por conta do ambiente da discórdia, onde não há harmonia, dificilmente haverá concordância de como, porque e quando intervir. Os membros permanentes do Conselho de Segurança têm dificuldade de chegar a esse consenso, por conta do interesse individual de cada um deles. Isto aconteceu, na crise do Kosovo, onde os EUA, a França e o Reino Unido foram a favor da intervenção, e a Rússia e a China foram contrárias; e no caso do Iraque, onde os Estados Unidos e o Reino Unido foram a favor, e o resto foi contra. Dificilmente se terá um ambiente onde eles concordem, e se eles chegarem a concordar, talvez seja pela falta de interesse, que poderá levar à paralisia. Paradoxalmente, quando o Estado que poderá sofrer a intervenção não despertar o interesse dos mais fortes, provavelmente ninguém vai querer intervir.

Quanto aos casos apresentados, observa-se o seguinte: no primeiro não há a intervenção por causa dos interesses conflitantes; no segundo, não há por

falta de interesse. Para exemplificar, podemos citar o caso de Ruanda. Conclusão: pode haver permissão, concordância, consenso, mas tudo isso pode ser ineficaz, diante da falta de interesse. Ninguém intervém; sendo muito carente de recursos humanos, e principalmente, materiais, a ONU não pode mudar esta situação. Não tem estrutura para intervir sozinha.

Outro ponto importante acerca da impossibilidade de construção de um regime internacional de Direitos Humanos, diz respeito, de forma indireta, aos interesses. Porém, sob outra perspectiva. No mundo de desiguais, de extrema assimetria, onde existem países mais poderosos que outros, países ricos economicamente e/ou fortes militarmente e, ao mesmo tempo, países pobres e países miseráveis, dificilmente haverá intervenção num país poderoso com capacidade de resposta militar. Em casos como este, o risco de intervenção humanitária está, completamente, afastado. Principalmente, se este Estado for detentor de armas de destruição em massa, armas atômicas, por exemplo. Esta condição gera a impossibilidade de se criar um sistema justo e previsível. Fica difícil, em tais circunstâncias, poder-se garantir que haverá intervenção para proteger os Direitos Humanos, independentemente, do lugar onde as violações ocorram.

Caso tal sistema viesse a existir, um dos potenciais locais de intervenção seria a Chechênia. Por enquanto, não existe a menor possibilidade disso ocorrer. A Rússia jamais permitiria; ela usaria seu poder de veto para evitar qualquer intervenção em seus “assuntos internos”.

A dificuldade de estabelecimento do tal regime, também é decorrente da própria simetria entre os Estados. Não é provável que haja intervenção em países importantes. O provável é que aconteçam, ou continuem acontecendo, em países sem capacidade de defesa.

É praticamente impossível estabelecer um regime internacional de Direitos Humanos vinculado ao Conselho de Segurança da ONU para possibilitar as Intervenções Humanitárias, tanto num sistema simétrico quanto assimétrico entre os Estados. Quando nós sabemos que caso seja estabelecido qualquer padrão não será um padrão sistemático e será sim um padrão que vai envolver apenas intervenções, quando destinadas a países fracos, tanto do ponto de vista econômico quanto militar. Esse contexto de assimetria possibilita apenas que somente ocorram em países pobres.

No caso de uma possível simetria, algo inimaginável nos dias de hoje, pois o mundo é completamente assimétrico, mas mesmo se pensássemos num contexto de simetria, onde o poder fosse igual do ponto de vista bélico nuclear, aí também seria impossível, pois todos seriam capazes de revidar suficiente para provocar o desestímulo à intervenção. Ou seja, nenhum país está disposto a se envolver num conflito militar com outro país que tenha capacidade suficiente de revidar, portanto, não é possível nem em num contexto de simetria nem de assimetria a existência desse regime internacional.

O fundamento teórico da impossibilidade da construção desse sistema é que as resoluções ocorrem num ambiente realista, da busca pelo poder, do fortalecimento das idéias realistas. Esse é, talvez, o principal ponto que impede a

construção de um sistema internacional de segurança humana, ou regime internacional de Direitos Humanos. Enquanto as idéias realistas dominarem as relações internacionais, não haverá a possibilidade de construção de um sistema internacional confiável que estabeleça previsibilidade da ocorrência das Intervenções Humanitárias.

O atual modo operacional das intervenções não é sistemático. Não existe uma lógica, não sabemos quando a intervenção poderá ocorrer, não sabemos quais os fatores que irão desencadear o processo de intervenção.

#### *JUSTIÇA INTERNACIONAL: OS TRIBUNAIS AD HOC E O TRIBUNAL PENAL INTERNACIONAL*

A ONU criou, recentemente, dois tribunais internacionais *ad hoc*: um para processar, julgar e punir os responsáveis pelos crimes praticados na antiga Iugoslávia (Resolução 827 do Conselho de Segurança de 25 de maio de 1993). E outro, para os mesmos fins, em relação ao genocídio praticado em Ruanda (Resolução 955 do Conselho de Segurança de 08 de novembro de 1994).

Quanto à natureza jurídica, segundo Waldo Villalpando, eles são:

*El TPIY y el TPIR son órganos subsidiarios creados por el Consejo de Seguridad en virtud de los poderes otorgados por el capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas. Por su propia naturaleza ad hoc, se trata de entidades temporales, destinadas a desaparecer en cuanto cumplan su misión, es decir, restablecer una paz duradera en la región a través del enjuiciamiento de aquellas personas que hayan cometido violaciones graves del derecho internacional humanitario. Es de esperar que en un futuro más o menos el Consejo de Seguridad decida la*

*disolución de dichos tribunales* (VILLALPANDO, 2000, p. 288).

De acordo com Brichambaut, com a criação desses dois órgãos subsidiários, tendo como fundamento legal o Capítulo VII da Carta das Nações Unidas<sup>76</sup>, o Conselho de Segurança interpretou esta Carta de modo inovador<sup>77</sup>. Entretanto, vale a pena dizer que ele tinha permissão legal para isto, pois se este Conselho entende que a falta de punição para os responsáveis por violações do Direito Humanitário Internacional representa uma ameaça à paz e à segurança internacional, nada impede que, mediante o uso das prerrogativas contidas no artigo 39 da mesma Carta<sup>78</sup>, ele crie órgãos subsidiários destinados ao julgamento de crimes contra a humanidade. (BRICHAMBAUT, 2001, p.272)

De fato, através do estabelecimento desses tribunais, o Conselho de Segurança reafirmou sua posição quanto aos princípios do Direito Internacional, aplicáveis em casos de violações do Direito Humanitário Internacional. Esses tribunais objetivaram julgar com base em violações das normas contidas na Convenção de Genebra de 12 de agosto de 1949, notadamente os seguintes atos:

- a) Assassinatos;

---

<sup>76</sup> Este capítulo trata da “Ação em caso de ameaça à paz”. E, “ruptura da paz e ato de agressão”.

<sup>77</sup> Sobre este tema: *The Interventionism: Threats to international peace and security and Security Council actions under Chapter VII of the U.N. Charter*. Capítulo 4 da tese de doutoramento, na Universidade de Oxford, *The Security Council and the Protection of Human Rights*, de Bertrand G. Ramcharan, 2002.

<sup>78</sup> Capítulo VII da Carta das Nações Unidas.

**Artigo 39.** “O Conselho de Segurança determinará a existência de qualquer ameaça à paz, ruptura da paz ou ato de agressão e fará recomendações ou decidirá que medidas deverão ser tomadas de acordo com os artigos 41 e 42, a fim de manter ou restabelecer a paz e a segurança internacionais.”

**Artigo 42.** “Se o Conselho de Segurança considerar que as medidas previstas no artigo 41 seriam ou demonstraram ser inadequadas, poderá levar a efeito, por meio de forças aéreas, navais ou terrestres, a ação que julgar necessária para manter ou restabelecer a paz e a segurança internacionais. Tal ação poderá compreender demonstrações, bloqueios e outras operações, por parte das forças aéreas, navais ou terrestres dos membros das Nações Unidas.”

- b) Tortura ou tratamento desumano, incluindo experimentos biológicos;
- c) Ação deliberada para causar grande sofrimento ou sérios ferimentos corporais;
- d) Destruição extensiva e apropriação indevida de propriedade, não justificada por necessidade militar;
- e) Obrigar prisioneiros de guerra a servir em forças militares hostis;
- f) Deliberada negação ao prisioneiro de guerra ou a qualquer civil, o direito a julgamento justo e regular;
- g) Deportação ou transferência ilegal, ou confinamento ilegal de civis;
- h) Tomar reféns.

Além desses atos, esses tribunais receberam poderes para julgar criminosos acusados de perpetrarem as seguintes violações:

- a) Emprego de armas venenosas ou quaisquer outras armas destinadas a causar sofrimentos desnecessários;
- b) Deliberada destruição de cidades ou vilas, ou deliberada devastação não justificada por razões militares;
- c) Atacar, ou bombardear, mediante qualquer meio, cidades, vilas, ou prédios indefesos;
- d) Tomada, destruição, ou deliberado dano, a instituições religiosas, beneficentes, educacionais, artísticas, e científicas. Ou ainda, a monumentos históricos e obras artísticas ou científicas;
- e) Pilhagem de bens públicos ou privados;

E, o principal, a esses tribunais foram dados poderes para julgar a prática de genocídio, definido como sendo: qualquer dos seguintes atos praticados com o objetivo de destruir, em parte ou totalmente, um grupo nacional, étnico, racial ou religioso, como por exemplo:

- a) Assassinatos de membros de determinado grupo;
- b) Cometimento de sérios ferimentos corporais ou mentais, em membros de determinado grupo;
- c) Imposição de medidas destinadas a impedir o nascimento de crianças dentro de determinado grupo;
- d) Transferência forçada de crianças de um grupo para outro.

Assim os seguintes atos devem ser puníveis:

- a) Genocídio;
- b) Conspiração para a perpetração de genocídio;
- c) Incitamento direto e público de genocídio;
- d) Tentativa de cometimento de genocídio;
- e) Cumplicidade em genocídio.

Esses tribunais receberam também poderes para julgar outros crimes contra a humanidade, cometidos dentro das suas áreas de jurisdição, tais como:

- a) Assassinato;
- b) Extermínio;
- c) Escravização;
- d) Deportação;
- e) Cárcere;

- f) Tortura;
- g) Estupro;
- h) Perseguição política, racial ou religiosa;
- i) Punição coletiva;
- j) Atos de terrorismo;
- k) Outros atos desumanos.

A esses tribunais foram atribuídas jurisdições sobre indivíduos. Qualquer indivíduo que tenha planejado, instigado, ordenado, cometido ou de qualquer modo ajudado no planejamento, preparação, ou execução dos crimes acima referidos, deverá ser responsabilizado individualmente pelas práticas delituosas. A ocupação de cargos públicos de qualquer acusado, mesmo a de Chefe de Governo ou de Estado, não deverá diminuir a responsabilidade, nem aliviar a punição. (RAMCHARAN, 2002, p.193)

Foi a partir da criação desses dois tribunais que a ONU criou as bases para a constituição do Tribunal Penal Internacional.

Para muitos, entre eles, o próprio Secretário-Geral, Kofi Annan, a constituição desse tribunal é de suma importância para que não se repitam os fatos ocorridos em Serra Leoa, Sudão ou Afeganistão, por exemplo. Nesses lugares não houve o estabelecimento de tribunais penais para punir os criminosos. Conseqüentemente, foi gerado um perigoso sentimento de impunidade.

Se, por um lado, devemos ressaltar a importância da responsabilização dos criminosos pelos atos praticados durante as crises humanitárias, por outro, não

devemos pensar que a responsabilização pode ser um substituto para a intervenção humanitária.

Outro aspecto deve ser ressaltado. É mais barato prevenir do que intervir *a posteriori*, quando as violações já estiverem consumadas, trazendo sofrimento à humanidade.

#### *O JULGAMENTO DE MILOSEVIC*

Não obstante entendermos que a história dos tribunais *ad hoc* tem sido de completo fracasso<sup>79</sup>, o julgamento de Milosevic constitui um grande marco da história da luta dos Direitos Humanos. Ele sinaliza para outros líderes que o mundo mudou. Hoje, o líder sanguinário não pode, como no passado recente, depois de ter cometido todas as atrocidades possíveis, no final de tudo trocar o poder tirânico por uma confortável vida em Paris, levada às custas de milhões de dólares depositados em bancos na Suíça, fruto de desvios de verbas públicas.

Milosevic é acusado de ter promovido a expulsão de mais de 800 mil pessoas de origem albanesa do Kosovo, também, de ser responsável pelo massacre do hospital Vukovar na Croácia. Além de ser acusado de genocídio cometido na Bósnia entre 1992 e 1995. Caso ele venha a ser condenado por qualquer desses crimes, será uma grande vitória contra a impunidade quanto aos crimes cometidos por Chefes de Estado.

---

<sup>79</sup> Cf. Robertson, 2002

*O TRIBUNAL PENAL INTERNACIONAL*

Tendo sido fruto de acordos internacionais, ao contrário dos tribunais *ad hoc*, o Tribunal Penal Internacional não está vinculado ao Conselho de Segurança.

Assim:

*No así la futura CPI. Entidad creada mediante un tratado internacional autónomo, la CPI está dotada de personalidad legal internacional y es independiente de la Organización de las Naciones Unidas (aunque deberá “entrar en relación” con ella). La Corte tiene una vocación permanente, cual instrumento para combatir en general la impunidad de los crímenes de derecho internacional. (VILLALPANDO, 2000, p. 288)*

O maior problema para o estabelecimento deste tribunal não será alcançar o número mínimo de ratificações, o que já foi até atingido em 2002. O grande obstáculo para sua efetivação será determinar em que circunstâncias este órgão da justiça internacional estará habilitado para exercer sua competência. Quem decidirá se determinado fato deverá ser processado e julgado pelo tribunal? Quais são os mecanismos de controle que permitirão o bom uso da nova corte? (VILLALPANDO, 2000, p. 289).

No contexto da anarquia e do Realismo, existe grande probabilidade desse tribunal ficar desmoralizado quando não conseguir punir os principais responsáveis por crimes contra a humanidade. Principalmente, se esses crimes tiverem sido cometidos no interior de qualquer país importante. Possivelmente, este tribunal funcionará bem quando se tratar de julgamento de criminosos originários de Estados falidos.

## 7 – CONCLUSÕES

Ao longo deste trabalho, abordamos as Intervenções Humanitárias dentro de uma perspectiva interdisciplinar. Usando ferramentas da teoria do Estado, discutimos soberania; sob a perspectiva das Relações Internacionais, vimos a natureza do sistema internacional de Estados; no domínio do Direito Internacional Público, analisamos os limites impostos pela realidade da política internacional à construção de uma verdadeira ordem legal mundial, fundada na idéia de *justiça global*. Por fim, dos Direitos Humanos, retiramos a base teórica sobre as razões de natureza moral para uma Guerra Justa.

Testemunhamos que com o final da Guerra Fria, após o colapso do império soviético, surgiu uma expectativa otimista quanto à possível construção de um regime internacional de Direitos Humanos, infelizmente não confirmada na prática. Casos como a operação na Somália em 1991/92, principalmente, o de Ruanda em 1994, e o esfacelamento da antiga Iugoslávia, revelaram toda a fragilidade do modo de intervenção *ad hoc* pelas Nações Unidas.

O maior indicativo do fracasso do modo como a ONU trata as crises humanitárias tem sido, sem dúvida, a inação. A constante omissão da Comunidade Internacional revela que, definitivamente, o arcabouço político internacional, ou, como chama Ruggie, *the world polity*, não está dotado de um sistema de segurança humana.

No decorrer desta tese discutimos as principais razões que impossibilitam a criação e manutenção de um regime internacional de segurança humana, responsável por: monitoramento, prevenção, repressão e punição dos que

cometeram crimes contra a humanidade. E, verificamos que o ambiente anárquico realista é o grande obstáculo. Nesse contexto, todo Estado procura melhores posições econômicas, políticas, comerciais, e/ou militares. Cada um procura maximizar os benefícios e, ao mesmo tempo, minimizar os custos de participação neste sistema. Para que esta situação não provoque perdas generalizadas, os governos tendem a cooperar visando a diminuição dos efeitos nocivos da discórdia. Principalmente, a partir de 1945, quando cresceu o reconhecimento das instituições internacionais como o melhor caminho para a construção da cooperação. Não obstante, a cooperação não atingiu, satisfatoriamente, todas as áreas da política internacional.

Acerca deste assunto, mostramos que a ordem internacional possui regimes internacionais para várias áreas, principalmente, a econômica, mas, a Comunidade Internacional tem sido incapaz de construir um regime que possa viabilizar a cooperação entre os Estados em favor da proteção à vida e à condição humana.

Este trabalho expôs que a ONU não tem os meios para exercer um controle preventivo de preservação da segurança humana em regiões conflituosas. São muitos os entraves. Uns são de natureza política, como a composição do Conselho de Segurança. Outros de natureza econômica, como a falta de recursos para o financiamento de operações interventivas.

No tocante ao Conselho de Segurança é preciso entender que tão importante quanto o poder de agir, é o poder de impedir que decisões sejam tomadas.

Vimos que a simples criação de uma outra entidade qualquer, não resultaria em mudança deste quadro. Haja vista, serem os limites sobre a atuação do Conselho também limites para qualquer outra entidade internacional que se proponha a resolver crises humanitárias. Apesar de tudo, o Conselho foi importante em alguns episódios recentes de crises humanitárias, como no caso da intervenção em Timor Leste.

O prestígio da ONU tem sido duramente atingido por conta de sua incapacidade de evitar crises humanitárias. O genocídio em Ruanda e os anos de atrocidades na Bósnia feriram gravemente a imagem da Organização aos olhos do mundo. Sua omissão e a incapacidade em realizar, eficazmente, suas chamadas *peacekeeping operations* foram duramente criticadas.

Percebe-se que o poder da ONU continua sendo extremamente limitado nos casos onde existe a necessidade de se desarmar determinados grupos que desrespeitam os acordos de paz, e que continuam perpetrando crimes contra a humanidade.

Objetivando a identificação de possíveis alternativas para este problema, discutimos a possibilidade da criação de uma agência, vinculada ao Conselho de Segurança da ONU, capaz de criar, treinar, equipar e custear uma força militar regular da própria ONU. Para os casos onde o simples envio rápido de uma força militar com o devido treinamento para essas missões, seria capaz de impedir a perpetração de graves crimes contra os Direitos Humanos. Ela poderia ser pequena, mas, composta de soldados de elite.

A criação de uma força militar desta natureza teria a vantagem de viabilizar ou de aumentar a eficácia das operações de manutenção de paz da ONU, pois esta teria o devido treinamento, experiência e recursos para intervir militarmente.

Argumentamos que reconhecer o Conselho de Segurança como legítimo para este tipo de missão, não, necessariamente, significa dizer que ele é legítimo do modo como atua hoje. Por isso, muitos advogam sua reforma. Defende-se sua ampliação, incorporando novos países com fontes diferentes de legitimidade que não o poderio militar. Com a ampliação dos membros permanentes do Conselho, seria diminuído o seu déficit de legitimidade.

Mas, de fato, a simples ampliação o Conselho de Segurança, na expectativa de se aumentar sua legitimidade, não garante, por si só, a promoção de um número maior de Intervenções Humanitárias.

Em suma, se a proposta ampliação ocorrer acompanhada do direito de veto, a possibilidade de abuso do uso deste mecanismo aumentará. Se a ampliação, por outro lado, ocorrer sem este direito, tudo permanecerá como hoje. Os detentores de veto permanecerão preeminentes nesta ordem mundial.

O consenso neste sentido é difícil de ser atingido, pois cada um dos membros permanentes do Conselho de Segurança tem interesses individuais diversos.

Abordamos igualmente a existência de relação direta entre Estado falido e Intervenções Humanitárias. Pois, quando um Estado entra em colapso, ele perde a capacidade de controle de sua população. Este contexto cria condições propícias

para a violação dos Direitos Humanos, além disso, uma possível intervenção motivada pela conjugação desses dois fatores: Estado falido e desrespeito aos Direitos Humanos.

Vimos que em situação de falência estatal, não há uma força soberana legítima atuando dentro do Estado. Essa circunstância é determinante para possibilitar a intervenção. Para exemplificar mencionamos as intervenções na Somália, em Ruanda, em Serra Leoa, na Bósnia, no Kosovo e no Afeganistão.

Em resumo, expomos que as Intervenções Humanitárias, sem consentimento, poderão acontecer em face de três pré-requisitos: 1) perpetração de crimes contra a humanidade; 2) ocorrência desses crimes em Estado falido; e 3) existência do interesse de agir pela Comunidade Internacional.

Intervenção humanitária em Estados dotados de governo com autoridade e controle é bastante improvável. Mesmo na evidência da prática de crimes contra a humanidade. Concluimos que soberania versus responsabilidade de proteger, é uma falsa dicotomia.

Conseguimos mostrar que os Estados mais fortes buscam poder, enquanto os mais fracos buscam se defender contra potenciais ameaças dos mais fortes. Neste sentido, as Intervenções Humanitárias podem ser vistas pelos mais fracos como ameaças a sua segurança no sistema. Por razões evidentes, não podemos esperar Intervenções Humanitárias dos países mais fracos nos mais fortes. Estas, se ocorrerem, serão sempre dos mais fortes, ou autorizadas por estes (quando feita por organizações internacionais), nos mais fracos. Os países mais fortes somente intervirão quando motivados, e o interesse pode levar tanto a ação, quanto à

omissão.

Nesta ordem anárquica, é evidente que as questões militares têm preponderância sobre as questões de Direitos Humanos que são vistas como “*Low politics*”.

Para a promoção de intervenção humanitária deve haver associação clara entre o interesse de agir do Estado que está pretendendo intervir e a questão humanitária motivadora da intervenção.

Mostramos que o entendimento sobre o processo de tomada de posição dos Estados Unidos nesta questão é crucial para se compreender a dificuldade do estabelecimento de um regime internacional de Direitos Humanos. De acordo com a atual ordem mundial, os Estados Unidos ocupam a posição hegemônica por serem a única superpotência detentora de capacidade de intervenção em todas as partes do globo. Em decorrência dessa realidade, eles são a única força individual capaz de colocar ou retirar algo da agenda internacional.

Observamos que enquanto os Estados Unidos não tiverem interesse na construção de um *sistema* previsível de Intervenções Humanitárias, tal sistema não existirá. Nisto, reside um grande problema: o regime inexistente e os EUA não adotam uma posição coerente acerca das intervenções. Dessa forma, a Comunidade Internacional nunca sabe os padrões de intervenções que serão adotados.

Pelo o exposto, a lógica da participação americana será sempre *ad hoc*, e medida de acordo com o interesse americano, naquele determinado momento histórico.

Esta tese discute a posição americana, também, no contexto de sua política interna, onde o presidente dos EUA tende a responder a esse tipo de pressão, pelo fato de que Intervenções Humanitárias podem levá-lo a maiores ou menores chances de reeleição. Portanto, para se entender a posição americana deve-se conhecer a dimensão eleitoral da política interna americana.

Mostramos que a chamada *doutrina Bush*, política externa baseada no conceito realista agressivo de segurança, está baseada na ampliação do poder militar norte-americano. George W. Bush acredita que a hegemonia possibilita uma maior capacidade de defesa dos interesses americanos.

Revelamos, ainda, que a Comunidade Internacional tem sido incapaz de dar as devidas respostas aos problemas humanitários por diversos motivos, inclusive, porque os indivíduos tendem a analisar os problemas dentro de uma perspectiva estatal e não humanística.

Tudo isto nos leva a reconhecer que as intervenções armadas constituem a maior prova do fracasso na prevenção dos conflitos. Enquanto estivermos discutindo o futuro das intervenções, devemos, ao mesmo tempo, dirigir nossos esforços no sentido de evitá-las, prevenindo os conflitos. Daí a importância do monitoramento dos conflitos intra-estatais, da diplomacia preventiva, e da política de desarmamento.

Chegamos a seguinte conclusão: enquanto continuarmos a olhar o mundo com lentes da modernidade, ou melhor, de maneira estatal, os grandes problemas da humanidade permanecerão sem solução. Entretanto, não basta superarmos Vestfália, pois há o risco de criarmos um mundo ainda mais hobbesiano. É

fundamental a construção de instituições internacionais fortes, e de uma verdadeira Comunidade Mundial, onde o ser humano raciocine como tal e não como brasileiro, americano, grego, alemão, ou chinês.

## 7 – REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

ALLOTT, Philip. The Concept of International Law. In BYERS, Michael *The Role of Law in International Politics*. Essays in International Relations and International Law. Oxford University Press, 2001, pp. 69-90.

ALMEIDA, Paulo R. *Os Primeiros Anos do Século XXI. O Brasil e as Relações Internacionais Contemporâneas*. São Paulo: Paz e Terra, 2002, 283p.

ALTON, Frye; BURKHALTER, Holly J.; KANTER, Arnold. *Humanitarian Intervention*. Crafting a Workable Doctrine. Three Options Presented as Memoranda to the President. New York: Council on Foreign Relations, 2000, 93p.

ANNAN, Kofi. *The U.N. Secretary-General on Humanitarian Intervention*. Address to the U.N. General Assembly. September 20, 1999.

BAGWELL, Kyle; STAIGER, Robert. National Sovereignty in the World Trading System. Labor, Environment, and the WTO. *Harvard International Review*. Vol. XXII, N. 4. Winter, 2001, pp 54-59.

BARBER, Benjamin. Democracy and Terror in the Era of Jihad vs. McWorld. In BOOTH, Ken; DUNNE, Tim. *Worlds in Collision*. Terror and the Future of Global Order. New York: Palgrave Macmillan, 2002, pp. 245-262.

BASS, Gary J. *Stay the Hand of Vengeance*. The Politics of War Crimes Tribunals. Princeton: Princeton University Press. 1998. pp.276-283.

BENVENISTI, Eyal. Domestic Politics and International Resources: What Role for International Law? In BYERS, Michael *The Role of Law in*

- International Politics. Essays in International Relations and International Law.* Oxford University Press, 2001, pp. 109-130.
- BIDDLE, Stephen. The New Way of War? Debating the Kosovo Model. *Foreign Affairs.* May/June, 2002, pp.138-144.
- BOBBIO, Norberto. *A Era dos Direitos.* Rio de Janeiro: Editora Campus, 1992, 217p.
- BOUTROS-GHALI, Boutros. Empowering the United Nations. In DIEHL, Paul F. *The Politics of Global Governace.* International Organizations in an Interdependent World. Bouldner. Rienner, 1997, pp.363-374.
- BRICHAMBAUT, Marc P. The Role of the United Nations Security Council in the International Legal System. In BYERS, Michael *The Role of Law in International Politics.* Essays in International Relations and International Law. Oxford University Press, 2001, pp. 269-276.
- BRONSON, Rachel. *Foreign Affairs.* Volume 81 No. 6. November/December, 2002, pp.122-131.
- BROWN, Chris. International Political Theory and the Idea of World Community. In Booth, Ken; Smith, Steve. *International Relations Theory Today.* Penn State Press, 1997, Chapter 4, pp. 90-109.
- BYERS, Michael. *Custom, Power and the Power of Rules.* International Relations and Customary International Law. Cambridge: Cambridge University Press, 1999, 250p.

- BYERS, Michael. Terror and the Future of International Law. In BOOTH, Ken; DUNNE, Tim. *Worlds in Collision*. Terror and the Future of Global Order. New York: Palgrave Macmillan, 2002, pp. 118-127.
- CARR, E.H. *International Relations Between The Two World Wars, 1919-1939*. New York: Harper Torchbooks, 1966, 301p.
- CASSEL, Douglass. A Framework of Norms. International Human-Rights Law and Sovereignty. *Harvard International Review*. Vol. XXII, N. 4. Winter, 2001, pp. 60-63.
- CHESTERMAN, *Just War or Just Peace?* Humanitarian intervention and international law. Oxford: Oxford University Press. 2001. pp.112-162.
- CHINKIN, Christine. Human Rights and the Politics of Representations: Is There a Role for International Law? In BYERS, Michael *The Role of Law in International Politics*. Essays in International Relations and International Law. Oxford University Press, 2001, pp. 131-148.
- CHOMSKY, Noam. Who Are the Global Terrorists? In BOOTH, Ken; DUNNE, Tim. *Worlds in Collision*. Terror and the Future of Global Order. New York: Palgrave Macmillan, 2002, pp. 128-140.
- COX, Michael. Meanings of Victory: American Power after the Towers. In BOOTH, Ken; DUNNE, Tim. *Worlds in Collision*. Terror and the Future of Global Order. New York: Palgrave Macmillan, 2002, pp. 152-161.
- CUSIMANO, Maryann K. *Beyond Sovereignty*. Issues for a global agenda. Chapter. 1. New York: Bedford/St. Martin's, 2000, pp.1-43.

- DONNELLY, Jack. *State Sovereignty and International Intervention: The Case of Human Rights*. In *Beyond Westphalia? State Sovereignty and International Intervention*. Ed. LYONS, Gene M.; MASTANDUNO, Michael. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1995, pp.115-146.
- ELSHTAIN, Jean Bethke. How to Fight a Just War. In BOOTH, Ken; DUNNE, Tim. *Worlds in Collision*. Terror and the Future of Global Order. New York: Palgrave Macmillan, 2002, pp. 263-269.
- EVANS, Gareth; SAHNOUN, Mohamed. The Responsibility to Protect. *Foreign Affairs*. Volume 81 No. 6. November/December, 2002, pp. 99-110.
- FOX, Gregory H. New Approaches to International Human Rights: The Sovereign State Revisited. In HASHMI, Sohail H. *State Sovereignty: change and persistence in international relations*. Pennsylvania State University Press, 1997, pp. 105-130.
- FOX, Robin. *Human Nature and Human Rights*. The National Interest, Washington, Winter 2000/2001, pp. 77-86.
- FREEDMAN, Lawrence. A New Type of War. In BOOTH, Ken; DUNNE, Tim. *Worlds in Collision*. Terror and the Future of Global Order. New York: Palgrave Macmillan, 2002, pp. 37- 47.
- FUKUYAMA, Francis. History and September 11. In BOOTH, Ken; DUNNE, Tim. *Worlds in Collision*. Terror and the Future of Global Order. New York: Palgrave Macmillan, 2002, pp. 27-36.

- GOW, James. Shared Sovereignty, Enhanced Security: Lessons from the Yugoslav War. In HASHMI, Sohail H. *State Sovereignty: change and persistence in international relations*. Pennsylvania State University Press, 1997, pp. 151-180.
- GOWLLAND-DEBBAS, Vera. The Functions of the United Nations Security Council in the International Legal System. In BYERS, Michael *The Role of Law in International Politics*. Essays in International Relations and International Law. Oxford University Press, 2001, pp. 277-314.
- GRAY, Colin. World Politics as Usual after September 11: Realism Vindicated. In BOOTH, Ken; DUNNE, Tim. *Worlds in Collision*. Terror and the Future of Global Order. New York: Palgrave Macmillan, 2002, pp. 226-234.
- HALLIDAY, Fred. A New Global Configuration. In BOOTH, Ken; DUNNE, Tim. *Worlds in Collision*. Terror and the Future of Global Order. New York: Palgrave Macmillan, 2002, pp.235-244.
- HASHMI, Sohail H. *State Sovereignty: change and persistence in international relations*. Pennsylvania State University Press, 1997.
- HELD, David. *Political Theory and the Modern State*. Stanford University Press, 1989, pp.214-242.
- HELD, David. *Democracy and the Global Order*. From the Modern State to Cosmopolitan Governance. Stanford: Stanford University Press, 1995, 324p.

- HELMS, Jesse. *American Sovereignty and the UN*. *The National Interest*, Winter 2000/2001, pp. 31-34.
- HEUSER, Beatrice. *Sovereignty, Self-Determination, and Security: New World Orders in the Twentieth Century*. In HASHMI, Sohail H. *State Sovereignty: change and persistence in international relations*. Pennsylvania State University Press, 1997, pp.81-104.
- HOBBSBAWM, ERIC. *The Age of Extremes. A History of the World, 1914-1991*. New York: Vintage, 1994.
- HOFFMAN, John. *Sovereignty*. Minnesota: University of Minnesota Press, 1998, 129p.
- HOFFMANN, Stanley. *The Ethics and Politics of Humanitarian Intervention*. Notre Dame: Notre Dame University Press, 1997, 116p.
- HURRELL, Andrew. *International Law and the Changing Constitution of International Society*. In BYERS, Michael *The Role of Law in International Politics. Essays in International Relations and International Law*. Oxford University Press, 2001, pp. 327-348.
- IANNI, Octávio. *A Era do Globalismo*. 2a edição. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997. 325p.
- JACKSON, Robert H. *International Community Beyond the Cold War*. In *Beyond Westphalia? State Sovereignty and International Intervention*. Ed. LYONS, Gene M.; MASTANDUNO, Michael. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1995, pp.59-86.

JERVIS, Robert. Realism, Neoliberalism, and Cooperation. *International Security*. Vol. 24, N. 1 Summer 1999, pp. 42-63.

JERVIS, Robert. Realism in the Study of World Politics. In KATZENSTEIN; KEOHANE KRASNER; *Exploration and Contestation in the Study of World Politics*. Cambridge: MIT Press, 1999, pp.331-352.

KAHLER, Miles. Rationality in International Relations. In KATZENSTEIN; KEOHANE KRASNER; *Exploration and Contestation in the Study of World Politics*. Cambridge: MIT Press, 1999. pp. 279-302.

KATZENSTEIN, Peter J.; Keohane, Robert O.; Krasner, Stephen. International Organization and the Study of World Politics. In KATZENSTEIN; KEOHANE; KRASNER; *Exploration and Contestation in the Study of World Politics*. Cambridge: MIT Press, 1999, pp. 5-46.

KEOHANE, Robert O. *After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton: Princeton University Press, 1984, 290p.

KEOHANE, Robert O. Theory of World Politics: Structural Realism and Beyond. In KEOHANE, R. *Neorealism and Its Critics*. New York: Columbia University Press, 1986, pp. 158-203.

KEOHANE, Robert O. Soberania estatal e instituições multilaterais: respostas à interdependência assimétrica. In: Moisés, José Álvaro. *O futuro do Brasil: A América Latina e o fim da guerra fria*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992. p.165-191.

KEOHANE, Robert O. The Public Delegitimation of Terrorism and Coalition Politics. In BOOTH, Ken; DUNNE, Tim. *Worlds in Collision*. Terror

and the Future of Global Order. New York: Palgrave Macmillan, 2002, pp. 141-151.

KISSINGER, Henry. *Diplomacy*. New York: Simon & Schuster, 1994, 912p.

KOSKENNIEMI, Martti. Carl Schmitt, Hans Morgenthau, and the Image of Law in International Relations. In BYERS, Michael *The Role of Law in International Politics*. Essays in International Relations and International Law. Oxford University Press, 2001, pp. 17-34.

KRASNER, Stephen D. *Sovereignty. Organized Hypocrisy*. Princeton: Princeton University Press, 1999, 264p.

KRATOCHWIL, Friedrich. *Sovereignty as Dominium: Is There a Right of Humanitarian Intervention?* In *Beyond Westphalia? State Sovereignty and International Intervention*. Ed. LYONS, Gene M.; MASTANDUNO, Michael. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1995, pp. 21-42.

KRATOCHWIL, Friedrich. How Do Norms Matter? In BYERS, Michael *The Role of Law in International Politics*. Essays in International Relations and International Law. Oxford University Press, 2001, pp. 35-68.

KWAKWA, Edward. Regulating the International Economy: What Role for the State? In BYERS, Michael *The Role of Law in International Politics*. Essays in International Relations and International Law. Oxford University Press, 2001, pp. 227-246.

- LIMA, Maria Regina Soares de. Teses Equivocadas sobre a Ordem Mundial Pós-Guerra Fria. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, 1996. v.39, pp.393-421.
- LLORET, Jaume Ferrer. *Responsabilidad Internacional Del Estado Y Derechos Humanos*. Madrid: Editorial Tecnos, Universidad de Alicante, 1998, 467p.
- LOWE, Vaughan. The Politics of Law-Making: Are the Method and Character of Norm Creation Changing? In BYERS, Michael *The Role of Law in International Politics*. Essays in International Relations and International Law. Oxford University Press, 2001, pp. 207-226.
- LUBAN, David. Intervention and Civilization: Some Unhappy Lessons of the Kosovo War. In DE GREIFF, Pablo; CRONIN, Ciaran. *Global Justice and Transnational Politics: essays on the moral and political challenges of globalization*, Cambridge: MIT Press, 2002, pp. 79-116.
- LYONS, Gene M.; MASTANDUNO, Michael. *International Intervention, State Sovereignty, and the Future of International Society*. In *Beyond Westphalia? State Sovereignty and International Intervention*. Ed. LYONS, Gene M.; MASTANDUNO, Michael. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1995, pp.1-20.
- \_\_\_\_\_. *State Sovereignty and International Intervention: Reflections on the Present and Prospects for the Future*. In *Beyond Westphalia? State Sovereignty and International Intervention*. Ed.

- LYONS, Gene M.; MASTANDUNO, Michael. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1995, pp.250-266.
- MARCH, James G.; OLSEN, Johan P. The Institutional Dynamics of International Political Orders. In KATZENSTEIN; KEOHANE KRASNER; *Exploration and Contestation in the Study of World Politics*. Cambridge: MIT Press, 1999, pp. 303-330.
- MARTIN, Lisa L.; SIMMONS, Beth. Theories and Empirical Studies of International Institutions. In KATZENSTEIN; KEOHANE KRASNER; *Exploration and Contestation in the Study of World Politics*. Cambridge: MIT Press, 1999, pp. 89-118.
- MILNER, Helen V. Rationalizing Politics: The Emerging Synthesis of International, American, and Comparative Politics. In KATZENSTEIN; KEOHANE KRASNER; *Exploration and Contestation in the Study of World Politics*. Cambridge: MIT Press, 1999, pp. 119-146.
- MORGENTHAU, Hans J. Politics Among Nations. In: Williams, Howard. et al. *A Reader in International Relations and Political Theory*. Buckingham: Open University Press, 1993, pp. 192-202.
- MUTUA, Makau W. Politics and Human Rights: an Essential Symbiosis. In BYERS, Michael *The Role of Law in International Politics*. Essays in International Relations and International Law. Oxford University Press, 2001, pp. 149-176.
- NATSIOS, Andrew S. NGOs, the UN, and Humanitarian Emergencies. In DIEHL, Paul F. *The Politics of Global Governance*. International

Organizations in an Interdependent World. Boulder. Rienner, 1997, pp. 287-304.

NYE, JR, Joseph S. US power and Strategy after Iraq. *Foreign Affairs*, Vol. 82, n.4, July/August, 2003.

NYE, JR, Joseph S. *The paradox of American Power*. Why the world's Superpower can't go it Alone. Oxford: Oxford University Press. 2002. 222p.

NOLAN, Janne E. *Sovereignty and Collective Intervention: Controlling Weapons of Mass Destruction*. In *Beyond Westphalia? State Sovereignty and International Intervention*. Ed. LYONS, Gene M.; MASTANDUNO, Michael. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1995, pp.170-190.

NOLTE, Georg. The Limits of the Security Council's Powers and its Functions in the International Legal System: Some Reflections. In BYERS, Michael *The Role of Law in International Politics*. Essays in International Relations and International Law. Oxford University Press, 2001, pp. 315-326.

NUSSBAUM, Martha. Capabilities and Human Rights. In DE GREIFF, Pablo; CRONIN, Ciaran. *Global Justice and Transnational Politics: essays on the moral and political challenges of globalization*. Cambridge: MIT Press, 2002, pp. 117-151.

- ODOM, William E. Intervention for the Long Run. Rethinking the Definition of War. *Harvard International Review*. Vol. XXII, N. 4. Winter. 2001. pp. 48-52.
- ONUF, Nicholas. *Intervention for the Common Good*. In *Beyond Westphalia? State Sovereignty and International Intervention*. Ed. LYONS, Gene M.; MASTANDUNO, Michael. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1995, pp.43-58.
- PHILPOTT, Daniel. Ideas and the Evolution of Sovereignty. In HASHMI, Sohail H. *State Sovereignty: change and persistence in international relations*. Pennsylvania State University Press, 1997. pp. 15-48.
- POGGE, Thomas. Human Rights and Human Responsibilities. In DE GREIFF, Pablo; CRONIN, Ciaran. *Global Justice and Transnational Politics: essays on the moral and political challenges of globalization*. Cambridge: MIT Press, 2002, pp. 151-196.
- RAMCHARAN, Bertrand G. *The Security Council and the Protection of Human Rights*. The Hague: Martinus Nijhoff Publishers. 2002. pp.171-210.
- RATLIFF, William E. “Madeleine’s War” and the Costs of Intervention. The Kosovo Precedent. *Harvard International Review*. Vol. XXII, N. 4. Winter. 2001. pp.70-75.
- RAWLS, John. *O Direito dos Povos*. São Paulo: Martins Fontes, 2001, 259p.
- RIEFF, David. Humanitarianism in Crisis. *Foreign Affairs*. Volume 81 No. 6. November/December 2002, pp.111-121.

- ROBERTSON, Geoffrey. *Crimes Against Humanity. The Struggle for Global Justice*. New York: The New Press, 2002, 658p.
- RODRIGUES, Simone Martins. *Segurança Internacional e Direitos Humanos: A Prática da Intervenção no Pós-Guerra Fria*. Rio de Janeiro: Renovar. 2000. 287p.
- RODRIK, Dani. Sense and Nonsense in the Globalization Debate. *Foreign Policy*. 107, 1997, pp.19-37.
- ROGERS, Paul. Political Violence and Global Order. In BOOTH, Ken; DUNNE, Tim. *Worlds in Collision. Terror and the Future of Global Order*. New York: Palgrave Macmillan, 2002, pp.215-225.
- ROSENAU, James N. *Sovereignty in a Turbulent World*. In *Beyond Westphalia? State Sovereignty and International Intervention*. Ed. LYONS, Gene M.; MASTANDUNO, Michael. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1995, pp.191-227.
- RUGGIE, John Gerard. *Constructing the World Polity*. New York: Routledge, 1998, 312p.
- RUGGIE, John Gerard. What Makes the World Hang Together? Neo-Utilitarianism and the Social Constructivist Challenge. In KATZENSTEIN; KEOHANE KRASNER; *Exploration and Contestation in the Study of World Politics*. Cambridge: MIT Press, 1999, pp. 215-246.
- SEITENFUS, Ricardo. *Manual das Organizações Internacionais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora. 1997. pp. 107-180.

- SEN, Amartya. Justice across Borders. In DE GREIFF, Pablo; CRONIN, Ciaran. *Global Justice and Transnational Politics: essays on the moral and political challenges of globalization*. Cambridge: MIT Press, 2002, pp. 37-54.
- SHEHADI, Kamal S. Clash of Principles: Self-Determination, State Sovereignty, and Ethnic Conflict. In HASHMI, Sohail H. *State Sovereignty: change and persistence in international relations*. Pennsylvania State University Press, 1997. pp. 131-150.
- SHLAIM, Avi. The United States and the Israeli-Palestinian Conflict. In BOOTH, Ken; DUNNE, Tim. *Worlds in Collision*. Terror and the Future of Global Order. New York: Palgrave Macmillan, 2002, pp. 172-183.
- SLAUGHTER, Anne-Marie. Governing the Global Economy through Government Networks. In BYERS, Michael *The Role of Law in International Politics*. Essays in International Relations and International Law. Oxford University Press, 2001, pp.177- 206.
- STERN, Brigitte. How to Regulate Globalization? In BYERS, Michael *The Role of Law in International Politics*. Essays in International Relations and International Law. Oxford University Press, 2001, pp. 247-268.
- TAFE, Ursula C. Intergovernmental Organizations. In CUSIMANO, Maryann K. *Beyond Sovereignty*. Issues for a global agenda. Chapter. 9. New York: Bedford/St. Martin's, 2000, pp.221-254.

- TICKNER, J. Ann. Re-visioning Security. In Booth, Ken; Smith, Steve. *International Relations Theory Today*. Penn State Press, 1997, Chapter 8, pp. 175-197.
- THAKUR, Ramesh. Human Rights: Amnesty International and the United Nations. In DIEHL, Paul F. *The Politics of Global Governance. International Organizations in an Interdependent World*. Boulder. Rienner, 1997, pp.247-268.
- TRAUB, James. Inventing East Timor. *Foreign Affairs*. July/August 2000. pp. 74-89.
- TOOPE, Stephen J. Emerging Patterns of Governance and International Law. In BYERS, Michael *The Role of Law in International Politics*. Essays in International Relations and International Law. Oxford University Press, 2001, pp. 91-108.
- TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. Memorial em prol de uma nova mentalidade quanto à proteção dos direitos humanos nos planos internacional e nacional. In BOUCAULT, Carlos Eduardo de Abreu e ARAUJO, Nadia de. *Os Direitos Humanos e o Direito Internacional*. Rio de Janeiro: Renovar, 1999, pp.7-62.
- VILLALPANDO, Waldo. *De Los Derechos Humanos Al Derecho Internacional Penal*. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 2000, 399p.
- VIOTTI, P., KAUPPI, M. V. *International Relations Theory: Realism, Pluralism and Globalism*. New York: Macmillan International Edition, 1990. pp.1-167, pp. 399-518.

- WALLENSTEEN, Peter. Representing the World: A Security Council for the 21<sup>st</sup> Century. In DIEHL, Paul F. *The Politics of Global Governance. International Organizations in an Interdependent World*. Boulder. Rienner, 1997, pp.103-116.
- WALLERSTEIN, IMMANUEL. Mr. Bush's War on Terrorism: How Certain is the Outcome? In BOOTH, Ken; DUNNE, Tim. *Worlds in Collision. Terror and the Future of Global Order*. New York: Palgrave Macmillan, 2002, pp. 95-100.
- WALTZ, Kenneth N. The Continuity of International Politics. In BOOTH, Ken; DUNNE, Tim. *Worlds in Collision. Terror and the Future of Global Order*. New York: Palgrave Macmillan, 2002, pp. 348-354.
- WALZER, Michael. *Just and Unjust War*. Basic Books, 1992, 361p.
- WATT, Arthur. The Importance of International Law. In BYERS, Michael *The Role of Law in International Politics. Essays in International Relations and International Law*. Oxford University Press, 2001, pp. 5-16.
- WEBER, Cynthia. *Simulating Sovereignty. Intervention, the State and Symbolic Exchange*. Cambridge University Press, 1995, 147p.
- WEISS, Thomas G.; CHOPRA, Jarat. *Sovereignty under Siege: From Intervention to Humanitarian Space*. In *Beyond Westphalia? State Sovereignty and International Intervention*. Ed. LYONS, Gene M.; MASTANDUNO, Michael. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1995, pp. 87-114.

WENAR, Leif. The Legitimacy of Peoples. In DE GREIFF, Pablo; CRONIN, Ciaran. *Global Justice and Transnational Politics: essays on the moral and political challenges of globalization*. Cambridge: MIT Press, 2002, pp.53-76.

ZAKHEIM, Dov S. Memorandum From the Secretary of Defense. In ALTON, Frye; BURKHALTER, Holly J.; KANTER, Arnold. *Humanitarian Intervention. Crafting a Workable Doctrine. Three Options Presented as Memoranda to the President*. New York: Council on Foreign Relations, 2000, 93p