

INTERVENÇÕES HUMANITÁRIAS

à Luz da Teoria Crítica dos

DIREITOS HUMANOS

Daniele Lovatte Maia

COLEÇÃO

Temas Especiais de
Direitos Humanos

COORDENAÇÃO **CAIO PAIVA**

v. 1

2018


EDITORA
CEI

INTRODUÇÃO

A diferença entre os termos guerra e paz tornou-se obscura no período pós-Segunda Grande Guerra. Para tanto, algumas razões podem ser elencadas: a atenuação da linha que separa os conflitos entre países dos conflitos no interior dos países; a nebulosidade que separa a distinção dos conceitos guerra e paz, haja vista a condição permanente de conflitos ideológicos-civis-políticos entre Estados e intraestatais; e a ausência de uma autoridade global e efetiva capaz de controlar ou resolver disputas armadas. O período foi tão difícil de classificar – seja como guerra, seja como paz – que o neologismo “Guerra Fria” precisou ser inventado para descrevê-lo (HOBSBAWN, 2007, p. 25-29).

É dentro desse cenário de conflitos pós-Guerra Fria que se insere o tema central desta obra, qual seja, a análise das teorias dos direitos humanos, e seu uso para justificar a prática das intervenções armadas por razões humanitárias, notadamente as que ocorrem no contexto de conflitos políticos no interior de um Estado nacional.

Outro momento histórico de extrema relevância para tratar do assunto é o 11 de setembro de 2001. Para *Zizek*, longe de desestabilizar a política estadunidense, o evento consolidou sua hegemonia no cenário global, inseriu na lógica da vitimização a justificativa de ataques preventivos a todo custo e legitimou a imposição dos valores ocidentais ao resto do mundo (2003, p. 11-17; 167).

O perfil da guerra é ampliado, iniciando-se a fase da guerra contra o terror. Trata-se de uma guerra invisível e imaterial. Ela é tecnológica, feita do alto, uma guerra “sem baixas”, com o objetivo de minimizar os riscos do exército atacante (*ZIZEK*, 2003, p. 53; 114). Para a população do país alvo do ataque, por outro lado, fica difícil discernir se o avião que lhes sobrevoa vai lançar bombas ou pacotes de alimentos.

Registre-se, por oportuno, que as intervenções ditas humanitárias podem ocorrer em diversos contextos, a saber: após o colapso de um território decorrente de uma catástrofe natural (como no Haiti) ou por disputas entre grupos internos pelo governo de um país por motivos ideológicos, religiosos

ou étnicos (como foi o caso de Darfur ou de Myanmar). De outra forma, as intervenções podem ser realizadas de maneira autônoma pelas Nações Unidas¹, por uma organização regional (como no caso da Libéria)², através de uma ação unilateral/multilateral autorizada pela ONU (como foi a operação *Turquoise* francesa realizada em Ruanda) ou através de uma ação unilateral/multilateral não autorizada pela ONU (como a invasão do Iraque pelos Estados Unidos da América – adiante EUA – em 2003).

No entanto, por uma questão metodológica, este livro fará análises somente de intervenções armadas que objetivam a estabilização de conflitos políticos intraestatais. Estando aí incluídas análises sobre sua real efetividade para a proteção dos direitos humanos, bem como análises sobre a ausência de intervenções quando, ainda que necessárias, elas não acontecem por falta de vontade política de determinado país, grupo de países ou da comunidade internacional.

Nessa conjuntura, a Organização das Nações Unidas (adiante ONU) é vista por muitos, a exemplo de Sergio Vieira de Mello (POWER, 2008, p. 85), como *o único organismo capaz de servir por mérito próprio como um protagonista humanitário*. Apesar de reconhecer os erros históricos e fragilidades que permeiam a instituição, o diplomata brasileiro aponta a ONU como *um instrumento, uma moldura, um motor* para o alcance da estabilidade mundial, sendo tão dinâmica e conciliatória quanto os governos que a integram desejem ou permitam que o seja (POWER, 2008, p. 561).

Um dos objetivos fundamentais da ONU é estabelecer condições para que haja justiça e respeito à lei (ANANN, 2013, p. 184-185). Tal apoio generalizado ao império da lei (na teoria) só é possível quando se leva em conta que os países, seus governantes e sua população têm entendimentos diversos do que isso significa na prática. Esse paradoxo entre teoria e prática, ao lado das diversas facetas interpretativas dos tratados internacionais de direitos humanos, são igualmente objetos deste estudo.

¹ Não colocamos exemplos de intervenções efetivadas de forma autônoma pela ONU propositalmente. Como será visto no decorrer deste estudo, a ONU possui diversos tipos de operações de paz e utiliza-se delas para atingir seu objetivo de manutenção da paz internacional. Ocorre que, em situações de crise extrema, nas quais necessita-se de uma ação rápida para controle de determinado conflito, as Nações Unidas costumam requisitar ajuda dos países de forma unilateral ou a formação de uma força multinacional, já que não possuem força policial própria.

² Ainda que a ONU tenha realizado na Libéria a operação de manutenção da paz UNOMIL em 1992, nos primeiros dois anos de conflito foi a ECOWAS (Comunidade Econômica dos Países do Ocidente Africano) que agiu de maneira mais ativa na tentativa de controle da situação calamitosa na qual se encontrava a Libéria.

A Carta da ONU, através do princípio da não intervenção, veda o uso da força nas relações internacionais, sob pena de ofensa ao princípio da soberania dos Estados. Contudo, a mesma Carta (artigo 39) atribui ao Conselho de Segurança das Nações Unidas (adiante CSNU) o poder de autorizar ou não intervenções militares caso haja algum tipo de ameaça à paz e à segurança internacional, dando a ele a incumbência e a responsabilidade de decidir sobre questões relacionadas à manutenção da ordem internacional e à possibilidade de autorizar o uso da força por razões humanitárias. A Carta não menciona a possibilidade do uso da força ser autorizado por outras organizações internacionais ou por organizações regionais.

Ponto central deste tema, no entanto, é a ausência de regulamentação formal do instituto das intervenções humanitárias por meio de um tratado que imponha padrões mínimos de conduta, com força coercitiva de norma *hard law*. Coincidência, ou não, as intervenções armadas dos anos recentes foram seletivas (HOBSBAWN, 2007, p. 16 e 33), e analisadas caso a caso pelo CSNU. Esse quadro evidencia falta de neutralidade na atuação da ONU, sobretudo quando sua estratégia de ação não é clara e lhe falta capacidade de agir na ausência de autorização do CSNU.

De modo a remediar essa situação, a ONU editou inúmeras resoluções, a título de *soft law*, como a *Capstone Doctrine* e o Relatório Brahimi. Trata-se de uma tentativa de alertar para os principais desafios em torno do tema e sugerir formas de ação diante de catástrofes humanitárias e/ou situações de massivas e sistemáticas violações de direitos humanos.

Entretanto, a proteção dos direitos humanos e das liberdades fundamentais, propagada com tanta ênfase pela Declaração Universal dos Direitos Humanos, acaba por ficar em segundo plano em relação a determinados interesses políticos. Percebe-se, nesse ambiente, que algumas vidas humanas e os direitos que lhe são inerentes podem ter mais valor e serem merecedores de maior proteção que outros (DALLAIRE, 2005, p. 79), já que é rara a existência de um acordo universal a respeito do que constitui, precisamente, uma situação intolerável apta a justificar uma intervenção armada por razões humanitárias (HOBSBAWN, 2007, p. 15).

Lynn Hunt (2009) afirma que as Declarações Universais de Direitos em geral padecem de uma falsa autoevidência, tendo em vista que positivam direitos que são inerentes a todo e qualquer ser humano, normalmente em momentos de pós-crise, como por exemplo o fim de uma guerra. Para Hunt, en-

tão, essa necessidade de proclamar e reproclamar os mesmos direitos somente demonstra que eles não são assim tão autoevidentes e que essas declarações buscam camuflar uma realidade fática extremamente contrária aos direitos humanos por elas afirmados.

Dentre as diversas vertentes e teorias sobre direitos humanos, adota-se aqui a teoria impura de Herrera Flores (2004, p. 126), sendo os direitos humanos entendidos como processos de lutas para aquisição de direitos, que devem passar por uma permanente construção e reconstrução, variável de acordo com a realidade cultural na qual se inserem.

Ademais, o estudo dos direitos humanos neste trabalho não é um fim em si mesmo. Trata-se de um caminho necessário a ser percorrido quando pretende-se trabalhar com as intervenções humanitárias, cuja justificativa primordial é, na maior parte dos casos, a sua proteção. Assim, a depender da forma com que essa intervenção ocorra, ela poderá cumprir sua proposta de salvaguardar esses direitos ou acarretar ainda mais violação de direitos e sofrimento. Nas palavras de Kofi Annan, secretário geral da ONU para o período de 1997-2006:

"(...) embora a intervenção humanitária seja um imperativo moral e estratégico quando a alternativa é o genocídio ou as violações em massa dos direitos humanos, a ação militar empreendida por propósitos mesquinhos, sem legitimidade global, ou sem previsão das consequências – como no caso do Iraque –, pode ser tão destrutiva quanto os males que ela se propõe a combater" (2013, p. 15).

Nesse diapasão, os direitos humanos são vistos aqui sob a ótica de uma teoria crítica, que se traduz mais em uma opção de análise, um tipo de enfoque escolhido, do que em um marco teórico e doutrinário pré-estabelecido. É uma opção epistemológica, metodológica, teórica e política. São apostas que levam a um processo de exame da produção do conhecimento, uma forma de compreender, construir e intervir na realidade, com o intuito de transformá-la. Assim, o objetivo principal deste trabalho é o estudo da realidade prática à luz das teorias e o poder de influência que a teoria exerce sobre a realidade prática.

É nesse ínterim que repousa o debate sobre a possível natureza cosmopolita das relações internacionais, sendo vista por alguns como único modelo de organização de Estados capaz de assegurar a paz e a segurança dos países ao redor do globo. O cosmopolitismo, inicialmente proposto por Kant em seu

célebre ensaio *À Paz Perpétua*, é a forma de organização internacional na qual a ênfase não é no Estado, mas sim no cidadão, no *civitas maxima*, pertencente a uma república mundial, decorrente de uma federação de Estados livres e iguais (KANT, 2008, p. 31 a 36).

Existem diversos autores neokantianos que se propõem a fazer uma releitura da paz perpétua sob a ótica dos desafios do mundo atual. No entanto, este livro trabalha com o pensamento de Jürgen Habermas (2002) e sua proposta de criação de um Estado mundial. Para tanto, Habermas sugere que sejam aproveitadas as instituições já existentes, começando por uma reforma da ONU, capaz de dotá-la de força política e militar necessária para possíveis intervenções rápidas, no intuito de criar uma ordem cosmopolita justa e pacífica. Essa força militar viria através de uma polícia internacional, a ser formada pelo financiamento dos Estados ou pela cessão de parte do poderio militar desses Estados à ONU.

Danilo Zolo (1999), mediante uma leitura crítica dos escritos de Habermas, define a filosofia cosmopolita como uma teoria que busca manter a paz nas relações internacionais através do poder centralizado em determinados Estados. Esses, por meio do uso da força, constroem um conceito de paz que se traduz na manutenção de um cenário social, político e econômico existente no momento de sua criação. Para tecer as críticas ao modelo cosmopolita de organização dos Estados será utilizado, essencialmente, o pensamento de Zolo.

Em seguida, será apresentada a teoria pluriversalista do direito internacional como uma possível alternativa ao cosmopolitismo, sempre com o objetivo maior de entender como a teoria das relações internacionais está direta e indiretamente relacionada à prática das intervenções humanitárias. As raízes do pluriversalismo foram buscadas no pensamento de Anderson Teixeira (2011). O autor afirma que para um maior respeito aos direitos humanos e particularidades culturais, os países devem estar organizados nas relações internacionais por meio de espaços regionais, que teriam competência para resolver seus problemas internos. Assim, a comunidade internacional, seja através da ONU ou outra organização internacional, possuiria apenas uma competência subsidiária no controle e regulamentação de eventuais crises que venham a surgir no espaço regional. Dentro desse modelo, afirma-se que o respeito às diferenças estaria resguardado, fazendo com que uma eventual intervenção por motivos humanitários não tivesse o condão de aniquilar a cultura local, dada a proximidade física, cultural, econômica e política entre o interventor e o objeto da intervenção.

Embora tratar dessas teorias possa causar a impressão equivocada de que esse trabalho pretende discutir matrizes teóricas, é preciso deixar claro que a discussão do cosmopolitismo, de suas críticas e do pluriversalismo visam unicamente evidenciar a influência dessas teorias na prática dos direitos humanos, especialmente nas intervenções armadas por motivos humanitários.

Para tanto, há um marco temporal claramente definido, qual seja, fazer uma análise política das relações internacionais no pós-Guerra Fria, a partir de 1991. Em vista disso, análises sobre a história das intervenções humanitárias ou sobre o conceito de soberania são unicamente tangenciais, visando apenas fornecer uma base para uma discussão maior acerca dos direitos humanos e das intervenções como possível estratégia de neocolonização ocidental.

Essa hipótese surgiu ao se verificar que as intervenções humanitárias ocorrem, via de regra, em países que embora formalmente independentes, continuam a sofrer influência política dos países que, outrora, foram seus colonizadores. Esses, por outro lado, aproveitam-se da superioridade econômica e militar que possuem para apoderar-se das riquezas naturais ou territórios estratégicos que, muitas vezes, pertencem a suas ex-colônias.

Além dos direitos humanos, as intervenções humanitárias costumam levantar outra bandeira: a da democracia. Um governo liberal democrático costuma ser considerado superior ou, ao menos, preferível a um governo não democrático, ainda que se saiba que a liberdade e a tolerância para com as minorias frequentemente são mais ameaçadas do que protegidas pela democracia (HOBSBAWN, 2007, p. 98-100).

Essa é colocada como a única forma de governo válida quando se fala em respeito aos direitos humanos e, como consequência, acaba por ser exportada e imposta pelo ocidente ao restante do mundo. O problemático, como se verá, não é o repúdio a um regime totalitário ou fundamentalista, mas sim a imposição da democracia parlamentar liberal como única e exclusiva alternativa (ZIZEK, 2003, P. 18).

Para atingir esse objetivo a mídia possui um papel de destaque. O papel da grande imprensa na política moderna é flagrante (HOBSBAWN, 2007, p. 108), tornando a opinião pública mais poderosa do que em qualquer outro momento da história. Por meio da mídia, é possível que determinado governante consiga o apoio popular para intervir ou deixar de intervir em um país. Sabendo disso, governantes de Estados que se classificam como democráticos

utilizam-se do aparato midiático de modo a ser ele um manipulador de opiniões, ao invés de um formador de opiniões (NERY; GUERRA, 2006, p. 45).

Paralelamente, essa pesquisa parte da ideia de Boaventura de Sousa Santos (2012) de que é necessária uma verdadeira politização da epistemologia, visando efetivar o processo de descolonização política e cultural dos países que faziam parte do antigo “terceiro mundo”. Assim, na mesma linha de raciocínio utilizada pelo autor, esse trabalho irá se referir a esse grupo de países como países do sul, tendo esse sul uma conotação política e não geográfica³.

Por fim, na tentativa de exemplificar toda esta temática, o último capítulo do livro retrata o caso iraquiano. Entre as tantas possibilidades de intervenções militares ocorridas no período pós-Guerra Fria, como Somália, Ruanda, Kosovo, Timor Leste e Darfur, o Iraque se destacou, já que é paradigmático em vários sentidos.

Primeiramente, ao trabalhar com o Iraque, foi possível tratar de duas intervenções armadas distintas: a primeira Guerra do Golfo (1991) e a segunda Guerra do Golfo (2003). Esses dois episódios mostraram como a teoria dos direitos humanos pode ser utilizada para violar direitos e como o instituto das intervenções humanitárias pode ser desvirtuado de sua concepção teórica.

Em segundo lugar, o caso do Iraque foi escolhido para mostrar como o papel das Nações Unidas pode ser minimizado quando o unilateralismo de determinados Estados se faz prevalecer a todo custo. A ONU se quedou quase que inerte enquanto os EUA, apoiados pelo Reino Unido, gradativamente se infiltravam no território do Iraque, até que terminaram por invadi-lo em definitivo no ano de 2003.

Ainda, é preciso deixar claro que a análise do Iraque vai até dezembro

³ O Sul a que se refere Sousa Santos não é geográfico, mas sim político, pois é uma referência ao sofrimento humano injusto, ao sul imperial, às injustiças do colonialismo e ao capitalismo patriarcal. O sul a que se refere é o que antigamente chamava-se de “terceiro mundo”. Além disso, é preciso deixar claro que a ideia de cosmopolitismo proposta por Sousa Santos é totalmente diferente da noção de cosmopolitismo neokantiana, como modelo de organização de Estados em torno de um governo único proposta por este trabalho. Sousa Santos entende o cosmopolitismo como a forma de convivência das diversas particularidades culturais em torno do globo, ou seja, como a afirmação de valores sociais alternativos e não imperialistas dentro do sistema mundial. Para mais informações: SANTOS, Boaventura de Sousa. *Por uma concepção multicultural de direitos humanos*. In: *Reconhecer para Libertar: os caminhos do cosmopolitismo multicultural*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. Desse modo, é preciso deixar claro que, neste trabalho, a referência ao cosmopolitismo não compartilha em nada a visão de Sousa Santos, mas sim a de Immanuel Kant e dos neokantistas que o sucederam, em especial Jürgen Habermas.

de 2005, após a realização das primeiras eleições “democráticas” no país. A despeito do desejo inicial de seguir estudando os efeitos da invasão ocidental no Iraque até o ano de 2012 (início desta pesquisa), a bibliografia sobre a situação política do Iraque após 2005 é extremamente escassa, não tendo sido possível encontrar fontes confiáveis que expusessem com detalhes a realidade iraquiana após esse período⁴. Além disso, a análise do caso até 2005 já foi suficiente para que se pudesse demonstrar a verdadeira distância que existe entre a teoria dos direitos humanos e sua prática, confirmando as hipóteses iniciais.

Desse modo, o livro divide-se em três partes:

No primeiro capítulo, são trabalhadas as teorias dos direitos humanos (desde o universalismo até a teoria crítica), a teoria cosmopolita e suas críticas, e a teoria pluriversalista do direito internacional. O objetivo é poder lançar mão de um arcabouço teórico que justifique, ou não, a prática das intervenções humanitárias para a proteção dos direitos humanos.

Em seguida, no segundo capítulo, é feito um estudo detalhado das intervenções por razões humanitárias. Como e por quem são realizadas, qual sua duração e pré-requisitos, qual a definição do instituto – se é que existe uma definição –, e qual o papel das Nações Unidas, em especial do CSNU, dentro de uma política internacional humanitária. Para tanto, foi feito um levantamento das resoluções da ONU que tratam de forma genérica sobre o tema. As resoluções que tratam de intervenções específicas foram utilizadas de forma subsidiária, no intuito de se buscar possíveis parâmetros de atuação.

Por fim, no terceiro e último capítulo, é feito um estudo do caso iraquiano desde 1991 até 2005. Como e porque foram feitas as intervenções no país, se elas de fato se deram por razões humanitárias e quais os reflexos que a presença militar ocidental causou na cultura iraquiana são alguns dos questionamentos abordados. Ao mesmo tempo, faz-se uma análise detalhada do papel desenvolvido pela ONU no Iraque durante esse período, utilizando-se de resoluções específicas das Nações Unidas e pronunciamentos oficiais dos EUA.

⁴ Esse dado pode ser considerado bastante sugestivo, como se verá. Existe um entendimento de que com a retirada de Saddam Hussein em 2003 e a realização das eleições em 2005, o Iraque finalmente era um país livre, já que não tinha mais como presidente um ditador. Parte-se da hipótese, então, que a existência de bibliografia escassa sobre o período pós-eleição reflete uma ideia ilusória de que com a instauração de um governo democrático e a promulgação de uma nova constituição, já não há mais problemas de violação de direitos humanos no país.