

5 Conclusão

No momento em que as Nações Unidas optaram por criar uma “Operação de Paz” para administrar o conflito civil resultante do processo de desintegração da ex-Iugoslávia, no início de 1992, essa Organização Intergovernamental acabara de completar quarenta e seis anos de existência. Desde sua criação, na Conferência de São Francisco de 1945, até a implementação da UNPROFOR, a ONU havia sofrido significativas mudanças políticas, jurídicas e institucionais que não deixariam de afetar o seu comportamento no cenário internacional.

No primeiro período de sua criação, três circunstâncias históricas foram responsáveis por influenciar o perfil da nova organização que acabava de surgir. Em primeiro lugar, as agressões territoriais promovidas pelas “Potências do Eixo” (Alemanha, Japão e Itália), no contexto da Segunda Guerra Mundial, foram decisivas na arquitetura de um sistema no qual a força somente poderia ser usada de forma multilateral ou em legítima defesa – individual ou coletiva. Em segundo lugar, as enormes atrocidades cometidas pelas “Potências do Eixo”, no que diz respeito à dignidade e à integridade do ser humano contribuíram diretamente para a implementação de uma nova forma de regime internacional que teria nos indivíduos – e não nos Estados soberanos – o pilar de sua estrutura, ou seja, os direitos humanos. Por fim, o surgimento da configuração bipolar da Guerra Fria, que emergiu juntamente com a vitória das potências capitalistas e socialistas ao final da Segunda Guerra Mundial, no sentido de que ela dividiria de forma significativa os dois regimes acima citados. Portanto, essas três tendências normativas não coexistiram harmonicamente. Ao contrário, a tensão entre elas seria um traço essencial do mundo surgido no pós-Segunda Guerra Mundial.

A Carta da ONU estabeleceu inicialmente que a responsabilidade pelo trato de questões relativas aos direitos humanos se restringiria ao escopo de dois dos seis órgãos principais de seu sistema: a Assembléia Geral e o Conselho Econômico e Social. Essas duas entidades, ao contrário do Conselho de Segurança, não possuem o poder de emitir decisões em caráter vinculante, ou seja, que tenham o poder de

obrigar os Estados membros das Nações Unidas, o que faria com que os mesmos permanecessem livres de qualquer medida que visasse a impor o respeito a esses direitos.

Aparentemente, os membros das Nações Unidas reconheciam a importância dos direitos humanos, principalmente em função das atrocidades cometidas pelas “potências do eixo” ao longo da Segunda Guerra Mundial, mas permaneciam receosos de que um maior compromisso quanto à eficácia desses direitos viesse a comprometer suas prerrogativas soberanas. O acirramento da Guerra Fria contribuiu decisivamente para que tanto o regime de segurança das Nações Unidas como o de direitos humanos, fossem seriamente comprometidos.

A articulação que veio a ser estabelecida entre direitos humanos e segurança internacional – especialmente, mas não somente, no pós-Guerra Fria – necessitaria do desenvolvimento de três fatores essenciais para que fosse concretizada: a multiplicação dos tratados internacionais voltados para a proteção dos direitos humanos, que vieram quase sempre acompanhados de órgãos responsáveis pelo fiscalização do cumprimento dessas normas; a facilitação nos meios de comunicação e transporte que se deu juntamente com o processo de globalização, que intensificou a interdependência moral entre os membros da ONU; e, por último, o fim da Guerra Fria, que redistribuiu as capacidades no sistema internacional, facilitando a utilização multilateral da força ao redor do globo, livre dos constrangimentos geopolíticos da rivalidade bipolar.

A ONU foi criada não apenas com o objetivo de implementar um regime de segurança coletiva, mas também com o objetivo de funcionar como um *forum* onde seriam realizadas permanentes discussões a respeito de toda e qualquer questão de interesse da sociedade internacional. Esses debates freqüentemente resultaram na assinatura de compromissos internacionais ou na aprovação de recomendações da Assembléia Geral e de outros órgãos do sistema ONU. A Declaração Universal dos Direitos Humanos, o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, assim como os demais tratados voltados para a regulamentação de temas específicos, são resultantes desses debates. A criação de instituições permanentes, como a Comissão de Direitos

Humanos das Nações Unidas e os diversos Comitês de Monitoramento dos tratados específicos, também contribuiu de forma significativa para perpetuar as discussões e os debates sobre a promoção e o estímulo ao respeito aos direitos humanos.

Com o advento de todas essas instituições, as quais foram criadas principalmente no decorrer da Guerra Fria, a difusão de normas relativas a esses direitos nas Nações Unidas foi amplamente estimulada. Em decorrência destes debates e da assinatura desses tratados, ainda que os mesmos não possuam meios concretos para a imposição de seus preceitos, as expectativas dos Estados com relação ao comportamento dos demais no que concerne ao respeito aos direitos humanos foi sendo progressivamente modificada. Ora, se os Estados discutem permanentemente sobre normas humanitárias e se empenham em criar mecanismos que viabilizem a efetividade destas normas, e se os Estados que compõem a Assembléia Geral e a antiga Comissão de Direitos Humanos são os mesmos que potencialmente se sentam no Conselho de Segurança para solucionar questões como as da ex-Iugoslávia, como conceber que toda essa carga de experiência não modifique suas percepções a respeito das catástrofes humanitárias que acompanham os conflitos internacionais?

A resposta a essa pergunta foi buscada dentro de um quadro teórico que reconhece a possibilidade de mudança nas relações internacionais e que considera o “aprendizado” como uma consequência potencial das inúmeras interações sociais que se passam na sociedade internacional, como as existentes no sistema ONU. Esse fenômeno, denominado por muitos autores de “interdependência moral”, consiste exatamente em um processo de transformação nas expectativas intersubjetivas criadas pela interação social na política internacional. Juntamente com a expansão do regime de direitos humanos da ONU, esses dois fatores contribuíram para a redefinição do uso da força através do Conselho de Segurança das Nações Unidas.

Ou seja, se os Estados debatem regularmente sobre a criação de regimes de direitos humanos, e tratados internacionais são assinados para positivar os seus compromissos quanto a essa questão, e se Instituições são criadas para monitorar o cumprimento desses direitos – o que envolve também custos materiais e políticos – é

razoável que esses mesmos Estados passem a esperar que o comportamento de seus “semelhantes” esteja em coerência com todo este dispendioso processo. As expectativas e percepções desses Estados se modificam e as circunstâncias em que eles consideram legítimo o uso da força se transformam.

Esse complexo fenômeno não se encontra somente ligado à difusão de normas humanitárias na sociedade internacional. Ele também encontra-se relacionado às transformações tecnológicas que facilitaram o transporte e a comunicação em escala global. Apesar de haver um grande debate entre os autores que escrevem sobre globalização, a respeito do verdadeiro peso dos processos de interdependência nos dias atuais, em comparação com o período da *belle époque*, podemos constatar uma série de novos meios de transporte e comunicação existentes na atualidade que sequer podiam ser pensados no final do século XIX, como a transmissão via satélite, a invenção de aviões a jato e tantos outros mais.

Por essa razão, a questão da globalização não foi problematizada neste trabalho. As inovações tecnológicas que viabilizam materialmente o fenômeno da “interdependência moral” podem ser constatadas em nosso cotidiano. Apesar da relevância desse debate, o fato é que a própria história nos mostra que alguns meios específicos de comunicação e transporte só passaram a existir na segunda metade do século XX.

O Fim da Guerra Fria também contribui significativamente para esse processo, uma vez que os valores liberais se alastraram pelo globo, possibilitando o acesso ao mercado de países que anteriormente encontravam-se inacessíveis, em virtude da existência de economias “fechadas” na porção oriental do planeta. Mas sua principal influência se deu no campo da segurança propriamente dita. Com o fim das rivalidades do conflito bipolar, o processo decisório do Conselho de Segurança foi descongelado, uma vez que as esferas de influência já não mais existiam. As Grandes Potências desistiram de recorrer ao direito de veto para emperrar as estratégias geopolíticas de sua antagonista, o que viabilizou a aprovação por parte do Conselho de Segurança de questões relativas à segurança que anteriormente nem seriam levadas ao Conselho.

Entretanto, no que tange à questão do “aprendizado” resultante da proliferação de tratados de direitos humanos na sociedade internacional e de sua posterior transformação nas expectativas dos Estados-membros da ONU quanto ao comportamento ético dos demais, é importante ressaltar que o final da Guerra Fria exerceu uma influência importante, mas não determinante, nesse processo. Como visto, a difusão de normas relativas aos direitos humanos já se dava durante a própria Guerra Fria e, mesmo ao longo desse conflito, o Conselho de Segurança já havia começado a introduzir em seus debates questões concernentes à esfera dos direitos humanos. O *isolamento* dos regimes racistas da África do Sul e da Rodésia do Sul já demonstram uma ligação entre as questões de direitos humanos e a segurança internacional, ainda que uma intervenção humanitária propriamente dita não tenha sido aplicada.

Isso ocorreu porque, na Guerra Fria, a utilização da força encontrava-se condicionada às contingências do sistema de esferas de influências que foi estruturado ao longo desse conflito. Apesar dos constrangimentos normativos que impeliam os Estados a uma intervenção de caráter humanitário, o recurso ao poderio militar deveria respeitar o sistema de esfera de influências que havia sido montado no contexto da rivalidade bipolar.

Por isso, entendemos que o final da Guerra Fria por si só não é suficiente para explicarmos a relação que se estabeleceu na UNPROFOR entre segurança internacional e direitos humanos. O fenômeno da “interdependência moral”, juntamente com a expansão do regime de direitos humanos da ONU, são os principais fatores que impeliram os Estados a se valerem da força para proteger grupos de indivíduos vitimados pela “limpeza étnica” na região dos Bálcãs, pois após quatro décadas de permanentes debates sobre a implementação de regimes de direitos humanos, e a criação de tratados internacionais que os legitimassem, as expectativas dos Estados eram de que algo fosse feito para impedir as atrocidades ocorridas na Bósnia-Herzegovina. O fim da Guerra Fria apenas viabilizou a aprovação de decisões multilaterais do Conselho de Segurança que antes se encontrava congelado pelas animosidades do conflito Leste-Oeste.

O caso da UNPROFOR não demonstra, porém, que toda catástrofe humanitária será prontamente coibida pela ONU e que, em razão da interdependência moral e do descongelamento no processo decisório do Conselho de Segurança, toda e qualquer violação aos direitos humanos será punida com a imediata utilização da força por parte das Nações Unidas. As novas tendências normativas sempre coexistirão com os custos materiais de uma operação dessa natureza. O constrangimento moral que impulsiona uma intervenção humanitária entrará sempre em conflito com as limitações nos recursos de poder ou com a falta de vontade política das Grandes Potências para aplicar esse tipo de intervenção. Porém, a UNPROFOR revelou que o comportamento das Nações Unidas no cenário internacional será sempre afetado pela carga das experiências resultantes da proliferação dos tratados de direitos humanos na sociedade internacional.

De acordo com a estratégia metodológica adotada neste trabalho, os indicadores das mudanças normativas que entendemos se encontrarem expressos na UNPROFOR foram buscados em três fontes: a estruturação logística e militar dessa operação em campo, o texto das principais resoluções do Conselho de Segurança referentes à ex-Iugoslávia e os custos materiais e políticos da organização.

Com relação ao primeiro ponto, foi possível constatar que a atuação propriamente dita da UNPROFOR revelou uma preocupação central com o respeito aos direitos humanos no longo processo de desintegração da antiga Iugoslávia. A UNPROFOR direcionou seus recursos militares para dar cobertura à complexa operação humanitária encabeçada pelo UNHCR, na qual atuou também a Cruz Vermelha, se valendo da força para viabilizar essa incumbência. Ademais, a força também foi utilizada para retaliar as agressões contra civis promovidas por grupos para militares na região, com o objetivo não somente de punir esses atos de violência, mas também de evitar que novas atrocidades fossem cometidas. Esses elementos expressam claramente as transformações normativas experimentadas pela ONU desde de 1945 até a criação da UNPROFOR, em 1992. Porém, a falta de vontade política do Conselho para tomar medidas mais enérgicas contribuiu para que a qualidade operacional da UNPROFOR fosse consideravelmente prejudicada.

Já no que se refere às principais resoluções do Conselho de Segurança referentes à ex-Iugoslávia, os textos desses documentos oficiais demonstram uma articulação formal entre segurança internacional e direitos humanos. Em várias dessas resoluções o Conselho vinculou expressamente as violações a esses direitos com o conceito de ameaça à paz previsto no art. 39 da Carta das Nações Unidas. A criação de um Tribunal Internacional destinado a punir os responsáveis pelos massacres ocorridos nos Bálcãs revela o alto grau de comprometimento do Conselho com o respeito ao direito humanitário e aos direitos humanos, uma vez que esse Tribunal foi implementado com base no Capítulo VII da Carta das Nações Unidas.

Todavia, no que concerne aos custos militares e políticos, a questão se torna bem mais complexa. Os custos materiais da operação não revelaram um alto grau de comprometimento dos Estados-membros da ONU com relação ao cumprimento das normas humanitárias na região. Tampouco esses Estados se demonstraram dispostos a arcar com os custos políticos de se “fazer algo”, pois qualquer medida coercitiva de caráter militar trazia altos riscos para as vidas dos soldados envolvidos nas operações.

O fato de as resoluções do Conselho demonstrarem um alto grau de comprometimento com o direito humanitário, ao mesmo tempo em que a UNPROFOR tomava medidas relativamente tímidas para dar efetividade a essas resoluções, também é algo bastante sugestivo. Isso demonstra que, apesar dos Estados membros da ONU terem experimentado uma mudança cognitiva e normativa quanto ao que se considera como uma “ameaça à paz”, essas normas não são tão fortes a ponto de fazer com que esses mesmos Estados se disponham a arcar com os custos políticos de uma intervenção humanitária. A UNPROFOR expressa a existência de uma importante mudança normativa ocorrida nas Nações Unidas, na qual se vinculou a temática dos direitos humanos à segurança internacional. Mas expressa também os limites dessa mudança.