

1 INTRODUÇÃO

1.1

Apresentação do Problema

Desde a criação da Organização das Nações Unidas (ONU), na Conferência de São Francisco de 1945, até os dias atuais, importantes mudanças ocorreram nessa organização. Inicialmente formada por apenas 51 Estados membros que se aliaram aos vencedores da Segunda Guerra Mundial, a ONU conta, hoje, com quase duzentos membros em sua composição atual. Mais importante, no entanto, do que um simples aumento de ordem quantitativa em sua Assembléia Geral são as características desses novos atores. Principalmente oriundos do processo de descolonização ocorrido ao longo da Guerra Fria, que se iniciou com a independência da Índia em relação à Grã-Bretanha e veio a se completar somente na década de 90, com a independência da Ilha do Palau, o surgimento desses novos atores não deixou inabaladas as estruturas das Nações Unidas.

Juntamente com esse intenso processo de ampliação em sua composição original, ocorreu também uma importante transformação quanto aos propósitos e preocupações da ONU. Embora a Carta das Nações Unidas tenha declarado desde sua origem um compromisso direto quanto ao respeito aos direitos humanos, resultantes das atrocidades cometidas na Segunda Guerra Mundial, essa organização não possuía, em seus primórdios, a extensa gama de tratados voltados para a proteção dos direitos individuais, como nos tempos atuais. Apesar de suas fragilidades jurídicas, decorrentes das dificuldades em se criar mecanismos coercitivos em um mundo de Estados soberanos, esses tratados muitas vezes encontravam-se acompanhados de mecanismos de monitoramento e *forums* de discussão que conferiram uma relevância cada vez maior às questões de direitos humanos nas relações internacionais. Entendemos que esse panorama de mudanças, juntamente com a intensificação da interdependência entre os Estados no século XX, não deixou inalteradas as estruturas da ONU e resultou em uma mudança comportamental da própria organização.

Tendo sido criada após a Segunda Guerra Mundial, o objetivo primordial de seus arquitetos era evitar a repetição de uma nova Guerra Mundial, tal como sonharam Woodrow Wilson e tantos outros, ao final da Primeira Grande Guerra. Apesar das diferenças existentes entre as Nações Unidas e a antiga Liga das Nações, ambas as organizações nasceram com a mesma incumbência: implementar um regime multilateral de segurança que fosse capaz de evitar agressões territoriais a Estados Nacionais.

A fracassada Liga das Nações, criada em 1918 pelo tratado de Versalhes e extinta no pós-Segunda Guerra Mundial, quando a já criada Organização das Nações Unidas herdou suas instalações, existiu por um período relativamente curto e, sobretudo, conturbado, o que não permitiu que ela experimentasse mudanças cognitivas da mesma dimensão e profundidade que as Nações Unidas experimentaram. Por outro lado, a ONU passou por um amplo processo de alargamento em sua composição original e essa organização tem perdurado tempo suficiente para vivenciar as consequências dessa mudança. Um dos principais resultados da inclusão desses novos membros na composição da Assembleia Geral, dentre tantos outros, foi a criação de um complexo de normas voltadas para o ser humano, gerando novas demandas por ações políticas, que coexistiriam com os interesses estratégicos da Guerra Fria e do pós-Guerra Fria.

Ao longo do conflito bipolar, a coexistência desses novos atores com os membros originários da ONU fez com que a preocupação dessa organização quanto à problemática dos direitos humanos adquirisse projeções cada vez maiores. Isso ocasionou sua progressiva ligação com a temática da segurança coletiva, desafiando o paradigma original de segurança que se voltava exclusivamente para a contenção de agressões territoriais aos Estados membros das Nações Unidas. Essas transformações se deram em um período de significativa intensificação da interdependência entre os Estados, o que fez com que as tradicionais dicotomias da política internacional, como interno/externo, dentro/fora e doméstico/internacional, se abalassem ainda mais.

Considerando que as percepções intersubjetivas entre os Estados membros das Nações Unidas se modificaram ao longo de todo esse processo, o quadro teórico que

utilizaremos para analisar essa mudança se baseia na premissa de um mundo permanentemente construído através das relações sociais, que de forma alguma possui valores absolutos, tidos como estáticos. Assim, partiremos do pressuposto construtivista de que não há antecedência ontológica entre ator e estrutura nas relações internacionais (Pontes e Massari, 2005: 116). Consideraremos que ambos se constituem mutuamente e que o mundo onde vivemos, assim como a estrutura do sistema internacional, é resultante de interações sociais que o tornam passível de mudança. Desse modo, instituições políticas da chamada “modernidade”, como a soberania e a territorialidade, não serão tidas como fixas, da mesma maneira que a interpretação dos princípios de segurança internacional e direitos humanos da Carta das Nações Unidas também pode se modificar.

1.2

Hipótese

Seguindo esse fio condutor é que se desdobra a hipótese da presente pesquisa. Entendemos que o texto do art. 39 do Capítulo VII da Carta da ONU encontrou-se sujeito a diferentes interpretações, desde São Francisco, em 1945, até os dias atuais. O longo processo de ampliação da Assembléia Geral das Nações Unidas e de criação de tratados de direitos humanos dentro do sistema ONU não deixaram intactas as estruturas originais dessa organização, forçando uma progressiva inclusão de questões humanitárias na agenda da segurança internacional. O estudo do caso da UNPROFOR (*United Nations Protection Force*) será realizado com o objetivo de demonstrar como essa operação de segurança expressa essas mudanças normativas dentro do sistema ONU.

A Carta atribuiu originalmente à Assembléia Geral e ao Conselho Econômico e Social (ECOSOC) a responsabilidade pelo trato de questões ligadas aos direitos humanos. Entretanto, ao afirmar a competência do Conselho de Segurança para determinar “a existência de qualquer ameaça à paz, ruptura da paz ou ato de agressão”, sem, no entanto, determinar quais circunstâncias se enquadrariam nessa tipologia, a Carta das Nações Unidas indiretamente relegou ao próprio Conselho, em caráter discricionário, a tarefa de interpretar o significado das expressões contidas no

art. 39. Sendo assim, existe a possibilidade de o Conselho de Segurança lidar com questões relativas às violações dos direitos humanos, desde que esse órgão as entenda como uma “ameaça à paz”, “ruptura da paz”, ou “ato de agressão”.

A Carta também estabeleceu que somente o Conselho é competente para fazer recomendações ou decidir sobre a tomada das medidas coercitivas, econômicas e militares, contidas nos artigos 41 e 42, respectivamente, com o propósito de restabelecer a paz e a segurança internacionais. Essas medidas são as únicas que possuem caráter obrigatório dentro do sistema ONU, o que faz com que todos os Estados tenham a responsabilidade jurídica de acatá-las (art. 25). Desse modo, uma vez que o Conselho de Segurança tenha enquadrado uma violação aos direitos humanos na tipologia do art. 39, tomando medidas baseadas no Capítulo VII da Carta da ONU, essas mesmas medidas passam a ser consideradas de cumprimento obrigatório, a despeito das normas relativas à soberania e à não-intervenção.

Embora o art. 2 (7) assegure o “princípio da não-intervenção” aos Estados membros da ONU, esse mesmo dispositivo jurídico permite que uma decisão do Conselho baseada no Capítulo VII tenha o poder de quebrá-lo. A Carta, portanto, não proíbe a intervenção territorial de forma indiscriminada. Ela apenas exige uma autorização do Conselho de Segurança das Nações Unidas para que essa intervenção possa ocorrer, garantindo também o direito à autodefesa, previsto em seu art. 51.

Portanto, esse documento relegou ao Conselho a faculdade de imprimir um sentido à terminologia do art. 39, deixando em aberto o seu significado. Torna-se claro, portanto, que mudanças cognitivas, resultantes das interações sociais entre os atores da política internacional, poderão fazer com que os Estados imprimam um novo significado a essa terminologia. As crenças dos Estados membros da ONU a respeito do que se considera uma “ameaça à paz”, uma “ruptura da paz” ou um “ato de agressão” encontram-se em constante transição e se redefinem a todo momento, acompanhando as mudanças na dinâmica da própria política internacional.

1.3

Objetivo

Nosso objetivo neste trabalho é demonstrar de que forma a operação de segurança das Nações Unidas para a ex-Iugoslávia expressa a ocorrência dessas transformações. Entendemos que a mudança comportamental observada nessa operação, que vinculou segurança internacional com a proteção aos direitos humanos, é resultante de uma mudança cognitiva quanto ao que a ONU passou a entender por “ameaça à paz”, “quebra da paz” ou “ato de agressão”. Nesse conflito, o Conselho de Segurança da ONU aprovou o emprego da força militar para proteger grupos de indivíduos vitimados pela limpeza étnica, promovida em sua maioria pelos sérvios, o que revela uma discrepância quanto ao paradigma clássico de segurança coletiva implementado por essa organização.

O final da Guerra Fria trouxe à tona questões de lealdades étnicas que haviam sido escamoteadas no contexto da rivalidade bipolar e a dissolução da Iugoslávia é um exemplo emblemático desse processo. Na década de 90, uma série de novos conflitos de natureza predominantemente doméstica passou a adquirir progressiva importância no cenário internacional. Conseqüentemente, cresceu também a demanda para que a ONU se envolvesse em tais conflitos. O clima de euforia liberal que se seguiu à queda do Muro de Berlim (Fukuyama, 1993) e o descongelamento do processo decisório no Conselho de Segurança das Nações Unidas viabilizaram a aprovação de novas resoluções, que permitiram uma maior participação das Nações Unidas nesses conflitos, mas de forma alguma foi o responsável direto pela redefinição do uso da força no pós-Guerra Fria.

A história da Guerra Fria nos mostra que o processo de progressiva articulação das normas de direitos humanos com as questões de segurança internacional já vinha ocorrendo há décadas, mas esteve bloqueado pelas contingências estratégicas do conflito bipolar. Na década de 60, o Conselho de Segurança se valeu do uso de medidas coercitivas baseadas no capítulo VII para reprimir os regimes racistas da Rodésia do Sul e da África do Sul. A força militar propriamente dita não chegou a ser

empregada, mas sanções econômicas foram aplicadas e uma inegável relação entre a segurança internacional e direitos humanos foi estabelecida (Alston, 1992).

No entanto, o final da Guerra Fria foi acompanhado pelo fim do sistema de esferas de influências que restringia a utilização da força para fins que não estivessem diretamente ligados à rivalidade bipolar. O Conselho de Segurança teve seu processo decisório descongelado em um relativo consenso sem paralelos na história dessa organização e uma intensa euforia liberal passou a tomar conta da política internacional. As demandas para o envolvimento das Nações Unidas em conflitos que se caracterizavam por graves desrespeitos aos direitos humanos cresceram de forma acentuada e as mudanças na percepção da ONU a respeito das questões relativas à segurança internacional puderam vir à tona. A operação das Nações Unidas para a ex-Iugoslávia expressa muito bem esse panorama de mudanças cognitivas, cujos indicadores buscaremos através do estudo de sua atuação em campo, das principais resoluções do Conselho de Segurança e dos custos envolvidos em sua viabilização.

1.4

Estrutura do Trabalho

No primeiro capítulo deste trabalho, nosso objetivo será traçar um panorama da evolução das normas de direitos humanos dentro do sistema ONU, desde seu nascimento até a criação da UNPROFOR, em 1992. A progressiva inclusão de tratados internacionais voltados para a proteção de indivíduos será abordada, assim como a incipiente articulação que se estabeleceu, já na Guerra Fria, entre direitos humanos e segurança internacional. Não somente as medidas coercitivas implementadas contra os regimes racistas na África serão analisadas, mas também as ocasiões em que questões concernentes aos direitos humanos foram debatidas no Conselho de Segurança, ainda que nenhuma medida coercitiva tenha sido implementada. O simples fato dessas questões serem debatidas no Conselho de Segurança já demonstra por si só uma mudança nas percepções dos Estados a respeito do que se considera ou não como uma questão de segurança internacional.

O segundo capítulo foi reservado a uma discussão de natureza teórica. O construtivismo será o quadro teórico através do qual interpretaremos os acontecimentos históricos apresentados ao longo do primeiro capítulo e do estudo de caso. Inicialmente serão discutidas as características que definem essa corrente teórica e seu lugar na teoria das relações internacionais. Como o seu corolário básico consiste na idéia de que o mundo é passível de transformações, por ser construído socialmente, será incorporado a essa discussão a idéia de que o Estado, a territorialidade e o princípio da não-intervenção consistem em instituições políticas historicamente contingentes, sujeitas a transformações. A questão da “mudança”, tão cara à perspectiva construtivista, também será abordada. Em seguida, analisaremos como a construção do regime internacional de direitos humanos modificou as percepções dos Estados a respeito da segurança internacional e da soberania territorial. Essa transformação, juntamente com o aumento da interdependência entre os Estados ao longo do século XX, é que viria a permitir que as Nações Unidas vinculassem agressões a indivíduos como uma questão de “segurança internacional” em sua Operação de Paz na ex-Iugoslávia.

Por fim, no terceiro capítulo, será realizado o estudo de caso propriamente dito. Nele será estudada a Operação da ONU para a ex-Iugoslávia, com o objetivo de reunir indicadores confiáveis de que nessa operação de segurança as Nações Unidas estabeleceram uma relação concreta entre direitos humanos e segurança internacional. Além da análise do conflito propriamente dito, também será traçado um panorama da formação da ex-Iugoslávia, de suas características políticas e territoriais, bem como das causas que levaram à eclosão da guerra civil que resultou na dissolução da antiga República Socialista. O propósito é compreender a relação existente entre as violações aos direitos humanos e a conturbada composição étnica do antigo Estado Iugoslavo.

1.5

Metodologia

Metodologicamente, o estudo da UNPROFOR será desenvolvido sobre três pilares: a atuação em campo da organização, o conteúdo das principais resoluções do Conselho de Segurança da ONU ligadas à UNPROFOR e os gastos envolvidos nessa operação. A maneira como essa organização se estruturou na região do conflito, do ponto de vista militar e logístico, e seu apoio à operação humanitária que foi criada em auxílio às vítimas da guerra civil na ex-Iugoslávia, serão estudados neste capítulo. A análise da criação das chamadas Áreas de Proteção das Nações Unidas (UNPAs – United Nations Protected Areas) também será um elemento essencial na demonstração de que a UNPROFOR expressa uma mudança cognitivo-normativa experimentada pelas Nações Unidas ao longo de sua existência.

As principais Resoluções do Conselho de Segurança relativas à ex-Iugoslávia serão analisadas. Esses documentos oficiais das Nações Unidas são importantes fontes na identificação de uma articulação formal entre a utilização da força, prevista no art. 42, Capítulo VII da Carta da ONU, e a proteção aos direitos humanos. Por fim, os custos materiais dessa operação, juntamente com os custos políticos dos Estados que a apoiaram, serão também abordados neste capítulo. Com relação a esse último ponto, o objetivo será demonstrar se as novas tendências normativas são capazes de fazer com que a ONU – e seus Estados membros – comprometam seus próprios interesses materiais para atender às exigências das novas normas de intervenção humanitária.