

3

O Debate Teórico sobre a Construção de Normas Humanitárias

3.1

A Perspectiva Construtivista

Tendo sido apresentado os principais aspectos sobre a evolução dos direitos individuais na esfera internacional, em especial os regimes de direitos humanos do sistema ONU, cabe neste capítulo desenvolver uma discussão a respeito da maneira como esse processo repercutiu sobre as relações internacionais, principalmente no que concerne ao Estado, à soberania e ao princípio da “não-intervenção”. Portanto, o objetivo da segunda parte deste trabalho é a incorporação de um quadro teórico que nos permita atribuir significado à redefinição do uso da força pelas Nações Unidas em sua operação de segurança na ex-Iugoslávia.

Entendemos que a mudança comportamental observada na atuação da UNPROFOR ocorreu no bojo de uma transformação cognitiva e normativa mais abrangente, na qual a terminologia contida no texto do art. 39 recebe uma nova interpretação que desafia a concepção clássica de soberania territorial dos Estados westfalianos. A hipótese deste trabalho é que a construção de normas de direitos humanos, juntamente com o aumento na interdependência entre os Estados, foi a responsável por uma mudança no que as Nações Unidas passaram a considerar como “uma ameaça à paz”, “uma ruptura da paz” ou um “ato de agressão”, conforme disposto no art. 39 de sua carta constitutiva, e que a UNPROFOR expressa essas transformações.

Por isso, para compreendermos essa realidade empírica em que consistiu a atuação da UNPROFOR na Península Balcânica, devemos nos valer de um quadro teórico que trabalhe com a possibilidade de mudança e que reconheça a importância das normas e das idéias na dinâmica da política internacional. O construtivismo será a teoria que utilizaremos para interpretar a transformação comportamental observada na

operação de segurança montada pelas Nações Unidas para administrar o conflito ocorrido no processo de desintegração da antiga Iugoslávia.

A perspectiva construtivista tem origem em discussões ocorridas no âmbito das ciências sociais e recebeu forte influência de pensadores de renome como Antony Giddens, por exemplo. Nas Relações Internacionais, somente falamos em construtivismo a partir do final da década de 80 e início de 90, com os trabalhos pioneiros de Nicholas Onuff e Alexander Wendt. À época da introdução desses trabalhos na disciplina de Relações Internacionais, o debate encontrava-se dominado pelas teorias de orientação positivista, de modo que esses autores inicialmente não receberam o destaque que hoje lhes é conferido na disciplina. De fato, o construtivismo somente passou a adquirir uma maior importância entre os debatedores através do trabalho de Alexander Wendt que, epistemologicamente, encontra-se mais próximo das correntes do *main-stream*, facilitando, assim, o diálogo entre construtivistas e autores de orientação mais ortodoxa.

A despeito das divergências epistemológicas que existem entre construtivistas como Friedrich Von Kratochwil e Nicholas Onuff, por um lado, e Alexander Wendt, por outro, em razão da importância atribuída às práticas discursivas e ao caráter “científico” da disciplina de Relações Internacionais, João Pontes Nogueira e Nizar Messari são capazes de identificar três características que eles consideram comuns a todos os autores construtivistas: a possibilidade da mudança, a negação da antecedência ontológica aos agentes e à estrutura e a importância conferida às idéias nas relações internacionais (Nogueira e Messari, 2005: 166).

Com relação à primeira característica, Nogueira e Messari, partem da definição de Von Kratochwil e Thomas Risse-Kappen de que o mundo em que vivemos é construído pelas interações sociais entre os agentes, dentro de algumas limitações estruturais (Nogueira e Messari, 2005: p. 166). De todo modo, isso significa dizer que, para os construtivistas, o mundo não se encontra pré-estabelecido, nem é resultante de leis naturais e estáticas. Ao contrário, ele surge das interações sociais entre os indivíduos, o que o torna passível de transformação. O reconhecimento da possibilidade de mudança é, portanto, uma das características comuns a todos os

construtivistas. Nas palavras de Nicholas Onuff “as pessoas fazem a sociedade e a sociedade faz as pessoas” (Onuff, 1998: 59).

A segunda característica compartilhada pelos construtivistas, segundo Nogueira e Messari, consiste na rejeição de qualquer forma de precedência ontológica entre agentes e estrutura (Nogueira e Messari, 2005: p. 166). Os autores construtivistas negam o pressuposto neorealista de Kenneth Waltz, derivado de Emile Durkheim, segundo o qual a estrutura determina o comportamento dos atores, da mesma maneira que reconhecem que não podemos compreender o comportamento desses sem considerar a sociedade na qual eles interagem. É o que Onuff denomina de co-constituição entre agente e estrutura (Lyons e Mastanduno, 1995: 45). Ou seja, atores e estrutura são mutuamente constituídos, não havendo antecedência ontológica entre eles. Isto significa que os agentes também podem influenciar o perfil do mundo em que vivemos, uma vez que ele é permanentemente construído no contexto das interações sociais.

A terceira e última característica se refere à formação dos interesses dos atores da política internacional. Para os autores construtivistas, as idéias e as normas possuem um papel fundamental na formação dos interesses dos agentes (Nogueira e Messari, 2005: 167). Isso não implica em dizer, no entanto, que fatores materiais não sejam considerados relevantes para os construtivistas, que entendem apenas que tais fatores, por si só, não são suficientes para formar o nosso conhecimento a respeito do mundo e, conseqüentemente, nossos interesses. Para o construtivismo, a nossa concepção de mundo também é formada por idéias, normas e valores que utilizamos para construí-lo.

Apesar das variações existentes dentro do próprio construtivismo, é razoável afirmar que essa perspectiva possui a idéia de “mudança” como seu principal corolário (Nogueira e Messari, 2005: 166). Ao perceber o Estado e o sistema internacional como entidades construídas socialmente através da história, essa teoria abre portas para os analistas enxergarem uma política internacional em constante mutação.

O mesmo raciocínio se aplica aos interesses dos Estados e demais atores da política internacional. Longe de considerar os interesses dos Estados como definidos apenas em termos de poder, o construtivismo concebe a possibilidade de esses interesses se redefinirem a todo momento. As idéias exercem um papel central, pois as diversas identidades formam os mais variados interesses, o que significa que os construtivistas não os definem apenas em termos materiais, como ressaltamos.

As normas também exercem uma influência crucial na formação dos interesses dos atores. Os construtivistas entendem por normas um mandamento prescritivo aplicável a algum tipo de ação. As normas, que podem ser de caráter jurídico ou não, constroem o comportamento dos atores, fornecendo opções de como agir e desenhando o perfil dos custos e conseqüências de uma determinada ação (Lyons e Mastanduno, 1995: 45).

Portanto, ao formarem seus interesses, os atores da política internacional encontram-se influenciados por normas que muitas vezes vão de encontro a seus interesses materiais. Onuff considera que as regras dizem às pessoas – ou atores de uma dada sociedade - o que elas devem fazer (Onuff, 1998: 59). Alexander Wendt entende que essas mesmas normas podem ir de encontro aos nossos próprios interesses materiais. Segundo Wendt, é o que nos levaria a praticar um determinado ato de caridade, por exemplo (Wendt, 1999: 105-6). Uma norma pode fazer com que certos atores ajam contrariamente aos seus próprios interesses “egoístas”, porque as normas transformam as percepções dos atores a respeito do que constitui o objeto de seus interesses.

É importante ressaltar, novamente, que isso não significa dizer que os fatores materiais não exercem influência na formação dos interesses desses atores e que somente as normas e as identidades possuem relevância na política internacional. Os construtivistas, em contraste com os racionalistas, consideram apenas que a escolha racional pautada em interesses puramente materiais não é suficiente para entendermos toda a complexidade das relações internacionais.

Considerando, portanto, que o construtivismo atribui importância não apenas aos interesses militares e econômicos dos atores da política internacional, mas

também ao papel que as “idéias”, as “normas” - muitas vezes resultantes da convivência e do aprendizado (Wendt, 1999) - e as organizações internacionais, como as Nações Unidas, possuem na política internacional, podemos avaliar de que forma a ONU, em sua operação de segurança na ex-Iugoslávia, se comportou de maneira diferente do previsto em sua carta constitutiva, desafiando os interesses materiais e políticos de seus Estados membros. Porém, em primeiro lugar, é necessário traçar um breve panorama da formação do Estado westfaliano. O objetivo é incorporar ao trabalho a discussão sobre como essa forma de organização política encontra-se baseada em instituições historicamente contingentes, passíveis de mudança, o que viabilizaria a prática da intervenção humanitária.

3.2

Estado, Soberania e o Princípio da “Não-Intervenção” como “Construções Sociais”

Para os construtivistas, tanto o Estado soberano como o sistema internacional são construídos socialmente, o que significa que nenhum deles possui o condão da imutabilidade, nem encontram-se cristalizados no espaço e no tempo (Weber e Biersteker, 1996). O mesmo se daria com relação ao princípio da não-intervenção. Isso porque a estrutura internacional estaria sujeita às mudanças ocorridas no nível das unidades e vice-versa. Lembremos que agente e estrutura se constituem mutuamente, o que permite que mudanças nas percepções subjetivas entre os agentes afetem a estrutura anárquica do sistema internacional, da mesma maneira que essa estrutura afeta o comportamento dos atores da política internacional.

Inicialmente a disciplina de Relações Internacionais desenvolveu seu debate teórico sobre o pilar do Estado soberano que teria na Paz de Westfália de 1648 seu marco fundador. Evidentemente, a Paz de Westfália, resultante do término da “Guerra dos Trinta anos”, não obteve tamanha projeção por acaso. De fato a Europa medieval era marcada por uma enorme fragmentação de soberanias que se sobrepunham, mas que possuíam, na unidade cristã, um centro comum. A idéia de fronteira, tal como uma linha rígida que divide jurisdições mutuamente excludentes lhes era estranha,

somente se tornando possível com as transformações políticas dos séculos XVII e XVIII e com as inovações cartográficas do século XIX (Holsti, 2004: 76). Entretanto, a Reforma Protestante, encabeçada por Martinho Lutero, já em meados do século XVI, provocou uma verdadeira rachadura na cristandade medieval¹, dando aos estadistas europeus a opção de rejeitarem a ingerência da Igreja Católica em seus assuntos domésticos através do princípio *cujus regio ejus religio*, que estabelece que cada rei deve ter o poder de escolher a sua própria religião.

Além da presença “supraestatal” da Igreja nos assuntos políticos dos Estados europeus, a Europa também se encontrava sob a égide da política hegemônica do Império Habsburgo – de orientação católica - que passou a comandar o Sacro Império Romano, ao seu oriente, com a ascensão de Carlo V à posição de sacro imperador, em 1519 (Kennedy, 1989: 43). Apesar de ser um Império relativamente descentralizado, os Habsburgos eram vistos pelos demais Estados europeus como uma unidade hegemônica e não haviam encontrado, até a Guerra do Trinta Anos, nenhum ator capaz de desafiar essa hegemonia, mesmo logo após a Reforma Protestante de Lutero (*Idem*). Essa situação configurava uma verdadeira desigualdade funcional entre os atores da política internacional, visto que a Igreja e o império exerciam uma função reguladora sobre os demais atores e possuíam uma certa jurisdição dentro dos assuntos internos dos Estados, atuando diretamente sobre a vida dos indivíduos, o que enfraquecia a pluralidade política do continente.

As normas da soberania e da não-intervenção não se encontravam presentes nessa ordem política medieval e a interferência em assuntos domésticos era regra, ao invés de exceção. No entanto, na medida em que o protestantismo ganhava espaço e conquistava adeptos entre algumas lideranças políticas européias, a predominância dos católicos Habsburgos sobre o Continente europeu começava a ser ameaçada, incitando esses Estados a buscarem uma nova forma de organização política que estivesse livre da sujeição à Igreja e ao Império católico (Habsburgo).

Segundo Adam Watson, a Paz de Westfália é tida como uma paz anti-hegemônica, no sentido de que ela rejeitava qualquer autoridade política

¹ Paul Kenedy se refere a essa fissura como uma “fratura” na cristandade européia (Kenedy, 1989).

pretensamente universal como o Imperador e o Papa, erigindo um sistema multiestatal, baseado na pluralidade de Estados territoriais soberanos (Watson, 1992: 188). Stephen Krasner considera que esse sistema Westifaliano encontra-se baseado em dois pilares: a soberania e a territorialidade. Para Krasner a territorialidade significa que a autoridade política é exercida sobre uma determinada porção geográfica, ao invés de um agrupamento de pessoas, por exemplo. Já a soberania significa que nenhum ator externo pode exercer qualquer tipo de autoridade dentro das fronteiras de um determinado Estado, como faziam o Império e a Igreja no período medieval (Krasner, 1995).

Hedley Bull entende, assim como a maioria dos autores de Relações Internacionais, que a soberania territorial consiste no poder de exercer jurisdição sobre um determinado segmento geográfico, livre de interferências externas. O autor da Escola Inglesa divide o exercício da soberania em duas dimensões: a interna e a externa. A primeira consistiria na prerrogativa que todo e qualquer Estado da sociedade internacional possui de estabelecer suas leis dentro de suas fronteiras territoriais, rejeitando a interferência dos demais atores da política internacional. A segunda concerne à capacidade que esses mesmos Estados possuem de manter relações com os demais e determinar os rumos de sua política externa (Bull, 1977: 8).

Segundo K. J. Holsti, os princípios mais importantes estabelecidos nos acordos de Westfália podem se resumir a quatro. O primeiro princípio deles seria a negação à Igreja Católica de seu direito de interferir nas questões seculares dos Estados europeus. O segundo visaria impedir que os estadistas tentassem converter uns aos outros, assim como seus súditos. O terceiro garantiria aos principados membros do Sacro Império Romano o direito de se engajarem em tratados e alianças, desde que eles não prejudicassem o imperador. O quarto e último princípio apontado por Holsti preconiza que esses direitos e deveres se aplicam igualmente aos Estados soberanos, independentemente de seu tamanho, poder ou religião de seus habitantes (Holsti, 2004: 123).

Holsti considera que a Paz de Westifália contribuiu para estabelecer os princípios fundadores de uma sociedade internacional, na medida em que ela passou a

determinar com mais clareza quais são as entidades políticas que constituem essa sociedade, e quais não a constituem (Holsti, 2004: 123), o que viria a contribuir para que os “Estados” passassem a ocupar um lugar central na política internacional, em detrimento de outras entidades políticas e até mesmo dos indivíduos. Ou seja, em Westfália, teve início um verdadeiro critério de discriminação e exclusão onde se passou a determinar – ainda que arbitrariamente – quem são os membros da sociedade internacional e quem não possui “existência” para essa sociedade.

Ademais, Westfália também foi responsável por erigir o princípio da não-intervenção como uma das principais normas dessa sociedade internacional, na medida em que sua essência consistia na idéia de rejeição de qualquer forma de intervenção, tanto por parte da Igreja, como por parte do Império, nos assuntos domésticos dos Estados. O princípio da “não-intervenção” possui implícito em si a idéia de que não se deve intervir em entidades políticas territoriais e soberanas, atributos distintivos desta nova sociedade internacional.

Holsti se vale de uma metáfora criada por C. A. W. Manning, conhecida como “metáfora do clube”, para se referir aos critérios discriminatórios da sociedade de Estados que começou a se criar em meados do século XVII. O “clube” seria uma associação que teria o poder de decidir quem poderia fazer parte dessa nova sociedade internacional e quem não poderia. A territorialidade e a soberania eram qualidades indispensáveis para compor esse “clube”, mas seus membros possuiriam a capacidade de negar associação até mesmo às entidades que gozassem desses atributos (Holsti, 2004: 115). Sem o reconhecimento dos demais “sócios”, uma determinada organização política não estaria apta a fazer parte dessa nova sociedade que se formava e, conseqüentemente, não estaria em condições de trocar agentes diplomáticos ou adquirir direitos e deveres na esfera internacional. O reconhecimento dos demais “sócios” seria indispensável para se tornar parte integrante desse grupo.

A “metáfora do clube” está coerente com a tese defendida por Alexander Wendt em seu famoso artigo, “*Anarchy is What States Make of it*”. De acordo com Wendt, a soberania consistiria em uma instituição que somente existe em função de uma série de expectativas e percepções intersubjetivas entre os atores da política

internacional (Wendt, 1992: 446). Essas expectativas e percepções mútuas seriam responsáveis pela criação de uma forma especial de Estado – o soberano – que viria a ser responsável pelo surgimento de uma nova sociedade – a internacional.

Holsti considera que essa nova sociedade tenha começado a surgir em meados do século XVII (Holsti, 2004: 126), passando a se consolidar sobre uma série de critérios de discriminação e exclusão que negariam aos indivíduos e às organizações políticas “não-estatais” o direito de participação nessa nova sociedade. Sendo assim, mesmo reconhecendo que o Estado territorial soberano não seja uma entidade política cristalizada no espaço e no tempo, os autores construtivistas admitem que a sua existência é um dado histórico consistente, e que a Paz de Westfália contribuiu amplamente para sua consolidação e difusão. Westfália não teria inaugurado um sistema internacional estático e imutável, como pensam os autores realistas, mas impulsionou a disseminação de crenças e normas a respeito da soberania e da territorialidade que sobreviveram até os dias atuais, o que exclui a importância dos indivíduos na esfera internacional.

Vale ressaltar que há autores, dentre eles Adreas Osiander, que entendem que a Paz de Westifália representa apenas um símbolo reproduzido pelos próprios autores da disciplina de Relações Internacionais. Osiander considera não apenas que os Estados territoriais soberanos não possuem o atributo da soberania territorial absoluta, mas também que a presunção de que eles os possuem é resultante de um “mito” construído pelo próprio discurso político e acadêmico. A idéia de que o paradigma westifaliano constitui uma “crença” mitificada e reificada com o tempo é exatamente o que ele defende em seu artigo *Sovereignty, International Relations and the Westphalian Myth* (Osianer, 2001).

De acordo com Osiander, a despeito do fato de que consagrados autores da teoria de Relações Internacionais terem contribuído para a construção deste mito, dentre eles Hedley Bull e Hans Morgenthau, não há nada nas práticas políticas depois de 1648 que comprove uma lógica rigidamente territorial e soberana, tal como aquela apregoada pelos defensores da ordem westfaliana. A Paz de Westfália teria ocupado tal espaço no imaginário político em função, não de suas realizações práticas, mas

sim, da propaganda anti-habsburgo que passou a existir na segunda metade do século XVII (Osiander, 2001: 261).

Contrariamente ao que é defendido por Osiander, entendemos que os clamores por uma doutrina da soberania, após a Paz de Westphalia, não são tão arbitrários, uma vez que eles foram posteriormente positivados por importantes tratados internacionais, como o Tratado de Versalhes de 1918 e a Carta das Nações Unidas, por exemplo. A Guerra dos Trinta Anos, promovida especialmente por França e Suécia com o intuito de frustrar as tentativas dos Habsburgos em criar uma “Monarquia Universal” na Europa, contribuiu para o surgimento de uma nova ordem que possuía como objetivo a garantia da independência dos demais Estados europeus.

O mais interessante nos argumentos defendidos por Osiander nesse artigo é que as relações entre atores autônomos não requerem a completa soberania, de modo que o “império” e o sistema de Estados europeus independentes não configuram dois paradigmas incompatíveis, mas sim duas partes do mesmo espectro. (Osiander, 2001: 284). É basicamente dessa forma que entendemos que a soberania estatal se encaixa dentro do sistema das Nações Unidas.

Juntamente com a positivação dos princípios westfalianos da soberania e da territorialidade na Carta das Nações Unidas, foi estabelecido por esse mesmo documento uma importante exceção a esses princípios, em uma clara demonstração de que, dentro do sistema de Segurança Coletiva da ONU, os Estados membros não possuem uma soberania absoluta, no sentido mencionado por Osiander. De acordo com o art. 2º desse dispositivo jurídico, as Nações Unidas não autorizarão nenhuma medida que interfira nos assuntos domésticos de seus Estados membros, em uma explícita positivação do princípio westfaliano da soberania territorial. Porém, essa norma pode ser quebrada para atender às medidas coercitivas estabelecidas pelo Conselho de Segurança (art. 2º (7)), o que confere a esse órgão o poder de ingerência nos assuntos domésticos dos Estados.

Ou seja, ao mesmo tempo em que esse dispositivo aponta para uma clara positivação das diretrizes políticas ensaiadas pela Paz de Westfália, seu parágrafo sétimo estabelece que uma medida coercitiva do Conselho de Segurança possui o

poder de suspendê-las. Deste modo, ao ingressarem nas Nações Unidas, os Estados se comprometeram a renunciar a esses princípios em favor das medidas coercitivas do Conselho de Segurança, o que compromete significativamente sua soberania territorial. Os Estados membros dessa organização aceitaram a submissão a esse dispositivo, em razão de suas faculdades soberanas que lhe permitem o engajamento em acordos internacionais, mas, ao mesmo tempo, ele próprio as limita de forma bastante contrária às diretrizes de Westfália. Ou seja, o Estado, a soberania e a territorialidade estão em constante mutação.

Em termos de soberania, o que há de inovador no sistema ONU em comparação com os princípios westfalianos tradicionais é exatamente o fato de que no art. 2º (7) encontra-se explícita abdicação aos princípios westfalianos em favor de medidas coercitivas que possam vir a ser implementadas pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas. Como a Carta não estabelece parâmetros rígidos sobre as circunstâncias em que o Conselho poderia se valer dessa prerrogativa, encontra-se aberta a possibilidade, dentro do próprio sistema ONU, de se quebrarem os princípios westfalianos até mesmo para se proteger atores não-estatais.

Segundo Martha Finnemore e Michael Barnett, isso ocorre porque a carta não definiu explicitamente o que consiste em uma ameaça à paz internacional, o que confere um enorme grau de discricionariedade ao Conselho de Segurança no exercício de suas funções institucionais. De acordo com esses mesmos autores, isso teria permitido que o Conselho, após o fim das rivalidades da Guerra Fria, passasse a ampliar cada vez mais o seu conceito de “ameaça à paz e à segurança internacionais”, o que fez com que esse órgão pudesse incluir crises humanitárias, como as ocorridas na ex-Iugoslávia, no escopo de uma ameaça à Segurança Internacional (Finnemore e Barnett, 2004: 128).

É interessante ressaltar que Stefen Krasner considera que a soberania plena entra em contradição com o princípio da não intervenção, pois enquanto a primeira determina que os Estados encontram-se livres para fazerem o que quiserem, a segunda já estabelece uma limitação a essa liberdade (Lyons e Mastanduno, 1994: 229). Ou seja, soberania e não-intervenção se restringiriam mutuamente. No sistema

ONU, porém, a tensão entre as normas da soberania e da não-intervenção ainda é mais aguda, uma vez que elas encontram-se condicionadas às medidas coercitivas que porventura possam ser impostas pelo Conselho de Segurança.

Desse modo, podemos afirmar que a Carta das Nações Unidas não proíbe a intervenção de forma indiscriminada. Na verdade, ela apenas regulamenta esse procedimento. Por causa disso, a soberania dos Estados membros das Nações Unidas encontra-se consideravelmente comprometida e já não mais possui os atributos de uma “clássica” soberania westfaliana. Os Estados, a soberania e a não-intervenção podem se transformar continuamente de acordo com as mudanças nas percepções dos atores sobre o que constitui uma ameaça à segurança internacional, isto é, sobre no que consiste o objeto de seus interesses.

Foi assim na Conferência de São Francisco, quando os Estados fundadores das Nações Unidas optaram pela implementação de um regime de Segurança Coletiva que comprometeu seriamente suas respectivas soberanias e redefiniu a maneira pela qual os Estados lidam com a questão da intervenção. As Nações Unidas já nasceram com uma proposta pós-westfaliana de manutenção da ordem internacional, uma vez que a soberania de seus membros encontra-se submetida às medidas coercitivas do Conselho de Segurança, conforme os artigos 25 e 39 da Carta da ONU.

Como o art. 39 determina que o Conselho de Segurança é responsável por determinar a existência de qualquer “ameaça à paz”, “ruptura da paz” ou “ato de agressão” sem, no entanto, estabelecer quais circunstâncias se enquadrariam nessa terminologia, encontra-se aberta a possibilidade deste órgão implementar medidas obrigatórias que objetivem a proteção de atores não-westfalianos, como grupos de indivíduos vitimados por catástrofes humanitárias, tal como ocorrido na Bósnia-Herzegovina.

3.3

Interdependência Moral e Intervenção Humanitária: A Questão da Mudança nas Relações Internacionais

Na carta das Nações Unidas também há uma significativa tensão entre o conflito entre a já mencionada norma da soberania estatal, contida em seu art. 2 (7), e a obrigação dos Estados membros da ONU de dar efetividade aos direitos humanos, conforme estabelecido no art. 56 do mesmo documento. Esse conflito de normas se intensificou com o próprio desenvolvimento do regime de direitos humanos, e com o aumento da interdependência entre os Estados, que passaram a aumentar as demandas para que as medidas do art. 56 fossem implementadas. Por definição, os direitos humanos possuem uma dimensão jurisdicional que excede as fronteiras do Estado westfaliano. Desse modo, a tensão entre soberania e direitos humanos é proveniente, por um lado, da própria natureza “comunitária” da soberania e, por outro, do cosmopolitismo que envolve a natureza dos direitos humanos.

A maioria dos autores, dentre os quais destacamos Robert Jackson, considera que para haver uma intervenção propriamente dita é necessário que se cruze as fronteiras de um determinado Estado sem o seu consentimento, ou seja, pela força. Dessa definição Jackson deduz a existência de duas categorias distintas de *interferência* nos assuntos de outros Estados: a *intervenção* e o *isolamento*. Embora ambas possuam um caráter coercitivo, enquanto a primeira consiste em uma clara ingerência na ordem doméstica de um outro Estado soberano, a segunda consiste em uma espécie de punição decorrente da opção dos demais Estados em isolar um “semelhante”, baseada na prerrogativa de soberania desses mesmos Estados. Assim, ao invés de interferirem na esfera doméstica de um determinado Estado, os demais apenas optam por cortar as relações com esse Estado, punindo-o, porém, no exercício de suas próprias soberanias (Lyons e Mastanduno, 1994: 80-81).

É exatamente assim que funciona o sistema de sanções das Nações Unidas. Além das duas formas de resolução de conflitos, pacífica e coercitiva, contidas nos Capítulos VI e VII, respectivamente, a forma coercitiva se subdivide em duas que podemos chamar, aqui, de não-militar e militar. A primeira consiste em uma forma de sanção que não recorre ao uso da força propriamente dita, contemplando apenas a possibilidade de isolamento econômico e diplomático do país alvo e encontra-se prevista no art. 41 da Carta das Nações Unidas. A segunda prevê a utilização de “todos os meios necessários” para se buscar a paz internacional, o que significa o uso

da força militar propriamente dita, e deve ser utilizada nos casos em que as medidas da primeira forem consideradas inócuas, encontrando-se prevista no art. 42 da Carta. Lembramos que o art. 2º (7), responsável pela positivação do princípio da não-intervenção no sistema ONU, admite que a intervenção militar possa ser realizada nos casos em que houver autorização formal do Conselho de Segurança das Nações Unidas. Na atuação da UNPROFOR, o Conselho de Segurança recorreu a ambas as formas de interferência.

As medidas tomadas pelo Conselho de Segurança para punir o regime racista da África do Sul e da Rodésia do Sul, por exemplo, são um caso típico de *isolamento*, não de *intervenção*. Entretanto, como o Conselho atuou sob a égide do capítulo VII para repreender os regime racista destes países, podemos afirmar que, nesse caso, se estabeleceu uma concreta articulação entre segurança internacional e direitos humanos. Mas não podemos afirmar de forma alguma que a força tenha sido usada para tal propósito. A ONU se comprometeu somente em cortar relações econômicas com aqueles Estados. Contudo, suas soberanias foram respeitadas. Diferentemente desses dois casos, a força foi utilizada para garantir a proteção de indivíduos na Bósnia-Herzegovina, como será abordado posteriormente.

De todo modo, as medidas tomadas no decorrer da Guerra Fria já refletem um certo grau de comprometimento dos Estados-membros da ONU com relação à observância de normas de direitos humanos, como o direito à igualdade, à vida e à dignidade, que se encontram positivados na Declaração Universal dos Direitos Humanos e no Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos. Porém, os casos de repreensão aos regimes racistas ocorridos durante a Guerra Fria não se trataram de uma intervenção propriamente dita, a qual possuiria custos políticos e materiais muito mais altos do que o simples *isolamento*, especialmente no contexto das divisões geopolíticas daquele conflito.

À medida que o regime de direitos humanos foi ganhando corpo ao longo da história das Nações Unidas, tal como relatado no primeiro capítulo deste trabalho, e a interdependência entre os Estados foi se intensificando ao longo do século XX, os conceitos de soberania e “não-intervenção” passaram a se modificar para acomodar

também a proteção aos direitos humanos. Entendemos que foi esse processo que permitiu a utilização da força por parte da ONU – capítulo VII, art. 42 – através da UNPROFOR, para lidar com crise humanitária nos Bálcãs. A UNPROFOR expressa essa transformação nas crenças e percepções das Nações Unidas a respeito das circunstâncias em que se admite a utilização da força com autorização expressa das Nações Unidas.

Em um quadro teórico construtivista, a redefinição do uso da força por parte da ONU em sua operação de segurança na ex-Iugoslávia tem como o eixo uma mudança cognitiva e normativa que se operou quanto à concepção de ameaça à paz e à segurança internacionais, contida no Capítulo VII. A UNPROFOR nos fornece fortes indicadores de que a ocorrência de catástrofes humanitárias tidas como genocídio passou a ser considerada como “ameaça à paz internacional”, “quebra da paz” ou “ato de agressão”. Isso sugere que, desde a Conferência de São Francisco, até meados do final da década passada, as percepções e as crenças das Nações Unidas a respeito do que possa vir a ser assim considerado, se transformaram. A proteção de indivíduos contra massacres coletivos resultantes de conflitos armados propagados por seus próprios Governos, ainda que tais conflitos não obtenham uma direta projeção internacional, e não ofereçam um ganho material aos interventores, passou a possuir um peso maior na atuação da ONU no cenário internacional do pós-Guerra Fria.

Dentro desse processo de transformação normativa ocasionado pela significativa proliferação de tratados internacionais voltados para a proteção dos direitos humanos, combinada com a intensificação do processo de Globalização, ocorrido na segunda metade do século passado (ver Jakobsen, 2001), a Soberania estatal e o “princípio da não-intervenção” são tidos como valores e crenças historicamente contingentes. A nova interpretação aplicada à terminologia do art. 39 afeta de forma significativa esses valores e a própria estrutura do sistema internacional como um todo. Os Estado westfalianos, que são os elementos constitutivos do sistema ONU, são entidades políticas mutáveis, construídas historicamente, como defendem Cinthia Weber, Thomas J. Biersteker e outros autores pós-positivistas (Biersteker e Weber, 1996), e não algo natural e estático,

como defendem os demais autores de orientação mais ortodoxa. As normas que transformam as percepções dos atores do sistema internacional a respeito do que constitui o objeto de seus interesses seriam, portanto, capazes de modificar sua própria estrutura.

Juntamente com o amplo processo de construção de normas referentes aos direitos humanos, ocorre também o que Jack Donnelly, Thomas Weiss e Jarat Chopra denominaram de “interdependência moral”. Essa forma de interdependência, que contrasta com a material, consiste em uma espécie de senso crítico normativo que os Estados desenvolvem em relação às práticas e ações dos governos dos outros Estados (Lyons e Mastanduno, 1994). A interdependência moral faria – em maior ou menor grau – os Estados se sentirem responsáveis por suas práticas políticas internas perante os demais, ainda que de maneira meramente informal, o que transforma as percepções intersubjetivas entre os atores da política internacional. Essa forma de interdependência encontra-se ligada à interdependência material, na medida em que as inovações nos meios de transporte e comunicação – e seu subsequente barateamento – permitiram que os Estados aumentassem de forma muito significativa o conhecimento a respeito do que acontece nas esferas domésticas dos demais.

Embora Donnelly tenha empregado essa expressão ao discutir o grau de obrigatoriedade do regime de direitos humanos, resultante de uma maior ou menor “interdependência moral”, Weiss o utiliza na esfera da intervenção militar humanitária propriamente dita (Lyons e Mastanduno, 1994: 89). Desde a criação das Nações Unidas, até o início da década de 90, quando a ONU estabeleceu sua Operação de Segurança na Península Balcânica, constatou-se um aumento significativo na codificação dos direitos humanos em escala internacional e da interdependência material entre os Estados.

Como afirma Jack Donnelly, apesar dos direitos humanos, que anteriormente eram tratados na esfera doméstica de cada Estado, possuem atualmente um alto grau de normatização no nível internacional, isso não fez com que esses direitos se encontrassem acompanhados de uma equivalente evolução nos mecanismos de implementação de suas normas (Lyons e Mastanduno, 1994: 141). Ainda assim, a

simples existência desses direitos, que se encontra acompanhada de amplos e permanentes debates sobre sua aplicação, é capaz de gerar uma transformação nas expectativas dos Estados a respeito do comportamento dos demais, o que, ao mesmo tempo, produz e reproduz o fenômeno da “interdependência moral”.

Ou seja, a “interdependência moral” consiste em uma mudança nas percepções intersubjetivas entre os atores da política internacional. Com a multiplicação de normas e debates permanentes que constroem os Estados a respeitarem os direitos individuais, combinado com a existência de recursos materiais que possibilitam esses mesmos Estados a obterem fácil acesso aos acontecimentos que se passam dentro das fronteiras de seus “semelhantes”, os atores da política internacional transformam suas percepções em relação a um eventual “Estado infrator” das normas humanitárias e à maneira como este deve se comportar. A soberania se fragiliza, na medida em que o “Estado infrator” já possui certas responsabilidades perante os demais, o que gera expectativas em relação ao seu comportamento. Se tal comportamento persistir, os demais sofrem uma pressão normativa no sentido de cessá-lo e se esta pressão adquirir um peso maior que a norma da não-intervenção que, como visto, é flexível e contingente, a intervenção humanitária se torna iminente.

Como, na atualidade, a gravidade dos massacres humanitários adquiriu proporções cada vez maiores com a evolução da tecnologia bélica, com o fácil acesso aos acontecimentos que se passam na esfera doméstica dos demais Estados, em virtude do processo de globalização, as pressões para se utilizar o Conselho de Segurança – único órgão do sistema ONU capaz de proferir decisões obrigatórias e autorizar medidas coercitivas (art. 25, 39, 41 e 42) – cresceram vertiginosamente. A mudança nas expectativas dos Estados com relação ao comportamento ético dos demais, resultante das transformações normativas já mencionadas, redefine as tradicionais práticas da soberania e da não-intervenção, acomodando a possibilidade do recurso legítimo à força ser empregado para impedir esses comportamentos.

Donnelly analisa esse fenômeno através de três diferentes modelos de “Comunidade Internacional”² que guardam fortes semelhanças com o modelo das três tradições proposto pela Escola Inglesa: o estatista, o internacionalista e o modelo cosmopolita. Segundo Donnelly, enquanto que o primeiro modelo se caracteriza pelo respeito à norma da soberania estatal e não admitiria interferências em assuntos domésticos por razões ligadas aos direitos humanos, o último admitiria uma perspectiva mais “globalista”, na qual esses direitos estariam sobrepostos ao princípio da não-intervenção. Entre esses dois extremos estaria o modelo internacionalista que preservaria o sistema westfaliano de Estados, porém, reconhecendo a legitimidade dos direitos humanos, com sua implementação permanecendo submetida ao crivo dos Estados soberanos (Lyons e Mastanduno, 1994: 120-1).

O argumento central de Donnelly é que a “Comunidade Internacional” atual se encontraria em um estágio estatista que estaria em transição para um modelo mais internacionalista. Isso significa que Donnelly considera que, apesar da existência de uma “interdependência moral” na Sociedade Internacional, ainda não há elementos suficientes para afirmarmos que os Estados estariam dispostos a sacrificarem suas soberanias em favor da efetivação das normas de direitos humanos. Isso não impede, no entanto, que esses mesmos Estados estabeleçam uma ligação entre segurança internacional – conforme os termos do art. 39 – e direitos humanos, o que levaria ao dever de assistência humanitária em massacres praticados por Governos contra seus próprios cidadãos. Apenas significa que os constrangimentos normativos resultantes da proliferação de normas voltadas para a proteção dos direitos humanos coexistem com pesados interesses materiais e antigas crenças a respeito da soberania e da não-intervenção.

Paul G. Lauren sustenta uma tese bem mais otimista do que a de Jack Donnelly, com relação à importância dos direitos humanos no cenário internacional. Segundo Lauren, a sociedade internacional estaria passando por uma transição entre uma cultura da “*impunidade soberana*” para uma etapa de “*responsabilidade internacional*”³. A primeira consiste em uma ordem internacional que, por estar

² A expressão é do próprio Donnelly.

³ Do inglês *sovereign impunity to international accountability*.

baseada no princípio da soberania absoluta, não admitiria nenhuma forma de responsabilidade criminal na esfera internacional. Já a segunda consiste em uma nova ordem marcada pelo reconhecimento da responsabilidade criminal no âmbito internacional, em detrimento da norma westfaliana da soberania absoluta.

A cultura da “responsabilidade internacional” estaria começando a ser introduzida com o pós-Guerra Fria e o advento de Tribunais Penais Internacionais de natureza *ad hoc*, para julgar os crimes de Guerra ocorridos na ex-Iugoslávia e em Ruanda, estabelecidos sob a égide do Capítulo VII da Carta da ONU, que resultaram na criação de uma Corte Permanente, a partir do Tratado de Roma de 1999 (Takur e Malcontent, 2004: 15). A cultura da “responsabilidade internacional” possui um caráter pós-westfaliano e estaria próximo do que Donnelly denominou de modelo globalista de sociedade internacional. A cultura da impunidade, a seu turno, se confundiria com a própria cultura da soberania (Thakur e Malcontent, 2004: 21) e estaria mais próxima do que Donnelly denominou de modelo estatista de sociedade internacional.

Segundo Lauren, haveria seis principais forças de transformação que levariam de uma “cultura da impunidade” a uma “cultura da responsabilidade internacional”: a difusão do respeito ao ser humano pela religião, a crença no desenvolvimento de discussões filosóficas acerca da igualdade entre os indivíduos, a batalha pessoal de determinadas pessoas pelo reconhecimento dessa igualdade, os avanços tecnológicos nos transportes e nas telecomunicações, as revoluções políticas e o aumento na brutalidade das tragédias ocorridas entre as guerras (Takur e Malcontent, 2004: 19-20-1).

Com relação aos dois primeiros fatores, Lauren salienta que eles contribuíram de forma muito significativa para consolidar a idéia de respeito e igualdade entre os seres humanos. As religiões, a despeito das diferenças existentes entre elas e da forma desvirtuada como às vezes elas são praticadas, de um modo geral, defendem a idéia de respeito aos semelhantes e difundem essa idéia ao redor do globo. O mesmo se dá, ainda que de maneira um tanto diferente, com a filosofia. Embora nem todos os filósofos tenham defendido a igualdade entre os homens como, por exemplo, Platão,

que defendia a idéia de que as funções de governo deviam ser exercidas apenas por homens sábios (2000), e Aristóteles, que acreditava ser a escravidão uma prática legítima e que as mulheres deveriam ser naturalmente subordinadas aos homens (1978), podemos afirmar que a filosofia política iluminista moderna teve como foco principal a igualdade entre os homens⁴ em sua relação com o poder público.

O movimento Iluminista dos séculos XVIII e XIX tinha como principal meta o fim do sistema de hierarquias entre os indivíduos e o estabelecimento de uma forma de governo que fosse acatada pelo povo. Como ressaltado no primeiro capítulo, o filósofo inglês John Locke defendia a idéia de que todos os homens são naturalmente iguais. O Estado, para Locke, serviria apenas para dirimir os conflitos de interesses entre os indivíduos, exercendo somente funções públicas básicas. Ao celebrarem o contrato original, os direitos naturais, anteriores à criação da ordem pública, deveriam ser preservados e respeitados por todos (2001). Essa é uma das principais raízes filosóficas dos direitos civis e políticos, de primeira geração, até porque Locke serviu de inspiração direta para revoluções liberais como a Revolução Gloriosa de 1688 e a Declaração de Independência das treze colônias, em 1776.

Esses dois fatores contribuíram amplamente para o processo de ampliação da figura humana, ao longo da expansão da sociedade internacional, descrito por Martha Finnemore. Essa autora admite que a intervenção humanitária tenha sido uma prática costumeira na política internacional westfaliana, mesmo antes do final da Guerra Fria. Finnemore, no entanto, chama atenção para o fato de que as intervenções de caráter humanitário não são uma novidade da recente política internacional, mas sim práticas já realizadas em tempos anteriores à própria criação das Nações Unidas (Finnemore, 2003).

De acordo com Finnemore, os Estados sempre intervieram em favor da proteção de indivíduos. A diferença entre as antigas práticas intervencionistas e as

⁴ De fato os pensadores iluministas defendiam uma igualdade entre homens, entendidos como indivíduos adultos do sexo masculino. Isso se refletiu inclusive no perfil das primeiras democracias européias, que adotaram um modelo de sufrágio que restringia a participação das mulheres no processo eleitoral. Posteriormente, o sufrágio foi expandido, a ponto de conceder a cidadania política aos indivíduos do sexo feminino. Para uma discussão mais aprofundada sobre a crítica feminista aos pensadores contratualistas ver PATEMAN, Carole. O Contrato Sexual.

aplicadas no pós-Guerra Fria é que as primeiras eram realizadas somente para promoverem a proteção de co-nacionais, ou pessoas da mesma identidade étnica e religiosa e, em regra, eram realizadas de maneira unilateral. O que haveria de novo nas intervenções humanitárias atuais, segundo Finnemore, seria o fato de que as novas intervenções seriam realizadas com a finalidade de proteger indivíduos das mais diversas raças e nacionalidades, que nem sempre coincide com as dos Estados interventores, o que demonstraria uma ampliação na concepção do que seria um “ser humano” para a Sociedade Internacional (Finnemore, 2003: 66). Ademais, as intervenções atuais somente seriam vistas como legítimas se fossem realizadas de forma multilateral, reprovando-se, portanto, as de caráter unilateral (Finnemore, 2003: 78).

O terceiro fator apontado por Lauren consiste na atuação pessoal de certos indivíduos na luta pelo reconhecimento dos direitos humanos. Dentre essas pessoas que lutaram pelo reconhecimento da igualdade, podemos destacar, por exemplo, Martin Luther King, nos EUA, que através de seu movimento pela reivindicação de igualdade racial, contribuiu também para a conscientização, na esfera internacional, da violação aos direitos humanos em que consistia os sistemas de *apartheid* da África do Sul e da Rodésia do Sul.

Todos esses fatores seriam potencializados pelos avanços tecnológicos obtidos principalmente ao longo do século XX, que consistem no quarto fator apontado por Lauren, na passagem da “cultura da impunidade” para a “cultura da responsabilidade internacional”. A tecnologia, principalmente no que diz respeito aos meios de transporte e comunicação, que promove o encolhimento das distâncias no mundo, contribui para que fatos ocorridos dentro das fronteiras de um determinado Estado sejam do conhecimento dos demais. Esse fator contribui de forma significativa para promover o que Donnelly, Weiss e Chopra entendem como “interdependência moral”. Ou seja, os avanços tecnológicos fornecem acesso a informações a respeito do comportamento dos outros Estados, o que anteriormente não era possível, aumentando as pressões para que determinados Estados atendam as demandas para a observância das novas normas de direitos humanos que ocupam o cenário internacional contemporâneo.

O quinto fator apontado por Laurens se refere ao papel das Revoluções Políticas na luta pelo reconhecimento dos direitos fundamentais. As Revoluções políticas estão particularmente ligadas ao papel da difusão das crenças filosóficas e da atuação pessoal que alguns indivíduos exercem para a obtenção do reconhecimento dos direitos individuais. A importância das Revoluções consiste exatamente em transformar a ordem jurídico-política de determinados países e, também em servir de exemplo para os demais. Foi o caso da Revolução Francesa que, por sua luta pelo reconhecimento dos direitos civis e políticos, serviu de modelo revolucionário para as demais nações européias, provocando uma reação militar dos países vizinhos, que ainda se encontravam comprometidos com a antiga ordem absolutista e feudal. O fracasso desses países na tentativa de sufocar as Revoluções Liberais ao longo da Europa, no século XIX, contribuiu enormemente para que o liberalismo e os direitos fundamentais se difundissem ao redor do globo⁵.

O sexto e último fator que teria contribuído para a mudança de uma “cultura da impunidade” para uma “cultura da responsabilidade” consiste nas gravíssimas atrocidades contra os seres humanos que foram cometidas ao redor do globo, na atualidade. Particularmente ligadas aos avanços tecnológicos, pois a evolução da tecnologia bélica contribui não apenas para a gravidade desses atos, mas também para a sua extensão, essas atrocidades são capazes de chamar a atenção tanto dos governos quanto da sociedade civil, em razão da seriedade de tais acontecimentos. É o caso Bósnia-Herzegovina, onde mais de 7000 pessoas, inclusive crianças, foram assassinadas na cidade Srebreniza, em um curto período de tempo. Genocídios como esse e o de Ruanda, onde cerca de 800 mil pessoas foram mortas por razões étnicas, no período aproximado de um mês, não seriam possíveis sem os sofisticados armamentos utilizados tanto por exércitos nacionais como por organizações paraestatais.

Esses fatores não contribuíram apenas para construir normas referentes aos direitos humanos no cenário internacional. Eles também contribuíram para transformar as percepções dos governos e da ONU sobre as condições em que se

⁵ Para uma discussão mais aprofundada sobre a expansão das democracias liberais durante a primeira metade do século XIX ver HOBBSAWM, Eric. A Era das Revoluções (1789-1848), 1981.

considera legítima a utilização da força através das Nações Unidas. Para tanto, é preciso considerar, em primeiro lugar, que as circunstâncias em que os atores da política internacional consideram aceitável a utilização da força podem se transformar, acompanhando as mudanças em suas crenças e percepções intersubjetivas.

É exatamente essa a tese defendida por Martha Finnemore em seu livro *The Purposes of Intervention: changing beliefs about the use of force*. Segundo Finnemore, essas circunstâncias podem se modificar em razão de fatores como persuasão e aprendizado. Essa autora utiliza o fim da prática de intervenções para cobrança de dívidas soberanas, algo tido como natural até a Conferência de Haia de 1907, como exemplo para demonstrar como o processo de mudança normativa entre os Estados é capaz de transformar a natureza das práticas intervencionistas (Finnemore, 2003).

A essência dessa tese contradiz o argumento de Krasner e de outros autores realistas que consideram a intervenção como uma prerrogativa “permanente” dos Estados mais fortes, os quais sempre e invariavelmente interviriam nos assuntos domésticos dos mais fracos (Lyons e Mastanduno, 1994: 229). Para Finnemore, após a difusão da chamada “Doutrina Drago”⁶, as principais potências da época foram persuadidas a não intervirem para cobrança de dívidas internacionais, o que mostra que uma mudança normativa, resultante da pura e simples persuasão diplomática, levou-as a assumir um comportamento contrário aos seus próprios interesses materiais (Finnemore, 2003: 29). As normas, a persuasão e o aprendizado foram capazes, segundo Finnemore, de fazer com que os Estados redefinissem os objetos de seus interesses, mesmo sabendo que isto contrariaria seus interesses puramente materiais.

Essa autora entende que a persuasão e as práticas da diplomacia multilateral são capazes de transformar e redefinir as crenças dos Estados a respeito do uso da força. Finnemore considera que toda organização política, doméstica ou

⁶ A Doutrina Drago, que recebeu este nome em referência ao diplomata argentino Juan Manuel Drago, sustenta a tese de que a cobrança de dívidas internacionais não pode ser feita através do uso da força militar (Finnemore, 2003: 33).

internacional, de uma forma ou de outra, lida com o problema da regulamentação do uso da força. Mas as “idéias” dos atores de uma determinada sociedade sobre “quando” e “como” se poderia utilizá-la estaria sujeita às transformações nas percepções intersubjetivas resultantes da própria interação social (Finnemore, 2003).

É esse mesmo processo que entendemos ter acontecido com as Nações Unidas ao longo de seus 46 anos de existência anteriores à crise na ex-Iugoslávia. A multiplicação dos tratados de direitos humanos, juntamente com a criação de instituições formadas para promoverem debates permanentes quanto ao respeito a esses direitos, como a Comissão de Direitos Humanos da ONU e os diversos Comitês destinados ao cumprimento de tratados específicos, transformou as expectativas dos Estados em relação ao comportamento ético dos demais. Esse processo, que é chamado por alguns autores de “interdependência moral”, gerou novos constrangimentos normativos em relação aos critérios de utilização da força, redefinindo, por conseguinte, instituições políticas como a soberania e a “não-intervenção”.

Os Estados que debatem a criação de normas de direitos humanos no sistema ONU são os “mesmos” que tomam assento no Conselho de Segurança das Nações Unidas para apreciar questões como o conflito civil ocorrido durante a desintegração da ex-Iugoslávia. Considerando, assim como Wendt, que a história possui um peso na formação das percepções intersubjetivas entre os Estados e que o “aprendizado” também interfere na formação dessas percepções (Wendt, 1999: 109), é difícil imaginar que esses mesmos Estados tomem decisões a respeito da segurança internacional, abstraindo e desconsiderando completamente toda a carga de debates a respeito dos direitos humanos que se desenvolveu na ONU há cerca de meia década.

Desde a criação das Nações Unidas, em 1945, a progressiva inclusão dos seres humanos nas normas que envolvem a atuação da ONU transformou de tal maneira as expectativas dos Estados quanto ao comportamento ético dos demais que, quando a ONU foi chamada para se envolver no conflito da ex-Iugoslávia, essas expectativas não puderam ser ignoradas. Em razão da criação de tratados como a “Convenção para a Prevenção do Crime de Genocídio” e o “Pacto Internacional de Direitos Civis e

Políticos” e de todo o permanente sistema de debates que foi criado para constranger a Sociedade Internacional a observar essas normas, os Estados já não mais admitiam a idéia, quando eclodiu a guerra civil na ex-Iugoslávia, de que um determinado membro das Nações Unidas promovesse um massacre contra grupos de indivíduos, ainda menos por razões étnicas.

Desse modo, a força foi usada para impedir uma determinada espécie de comportamento que não é mais compatível com a cultura humanitária que se criou dentro das Nações Unidas após cinco décadas de construção de normas destinadas à proteção dos direitos humanos. O fim da Guerra Fria foi apenas uma importante modificação na distribuição das capacidades dentro do sistema internacional, que tornou viável o atendimento a uma série de demandas que já vinham se desenvolvendo desde a criação da ONU, não o criador dessas normas.