

Intervenções humanitárias, direitos humanos e o interesse nacional norte-americano

Humanitarian interventions, human rights and North-American national interest

Matheus de Carvalho Hernandez

Resumo

Este artigo tem por objetivo discutir de que maneira, no pós-Guerra Fria, os Estados Unidos, durante o governo Clinton, utilizaram a introdução do tema dos direitos humanos na agenda internacional para elaborarem a conceituação de Estados e, conseqüentemente, legitimarem as intervenções humanitárias, como a ocorrida no Kosovo em 1999. Ademais, este estudo objetiva evidenciar a relação existente entre as intervenções de caráter humanitário e os interesses nacionais norte-americanos, revelando-nos que, ao contrário da meta da Conferência de Viena de 1993, os direitos humanos ainda não se mostram como uma associação de objetivos e tampouco como regime internacional dissociado dos temas relativos ao poder.

Palavras-chaves: Estados Unidos; Direitos humanos; Intervenções humanitárias; Governo Clinton; Kosovo.

Este artigo visa analisar a situação dos direitos humanos no pós-Guerra Fria, no que se relacionam com a política do governo Clinton, baseada nas intervenções humanitárias a partir da conceituação dos Estados.¹

Para tanto, faremos uma análise do cenário pós-Guerra Fria na próxima seção, ressaltando a existência de forças de globalização e expansão no cenário internacional, assim como de forças de fragmentação e resistência, e a (in)definição da nova estratégia hegemônica dos Estados Unidos da América (EUA).

Na segunda seção faremos uma discussão acerca da Conferência de Viena, na qual foram formados (frágeis) consensos em torno dos direitos humanos.

Em seguida, nos ateremos à relação entre as intervenções humanitárias e as estratégias dos EUA, enfatizando, num primeiro momento, o debate interno ocorrido, para assim nos restringir ao governo Clinton, suas proposições e justificativas. Estas incluem a conceituação de Estados (a despeito da universalidade relativa dos direitos humanos), que justificaram as intervenções humanitárias, dentre as quais detalharemos a do Kosovo, em 1999.

Nas considerações finais, faremos uma análise acerca de que modo a seletividade dessas intervenções interferiu negativamente na atual situação e na legitimidade dos direitos humanos, além de ressaltar a relação entre os interesses nacionais dos EUA e as causas humanitárias, levando-nos a considerar os direitos humanos um regime internacional ainda ligado aos temas relativos ao poder.

Neste artigo adotaremos a definição de intervenções humanitárias² elaborada por Höffe. Segundo ele, a intervenção humanitária se define por ser “uma intervenção nos assuntos internos de um Estado, que é realizada mediante meios coercitivos (sobretudo a força militar), sem o consentimento do governo e volta-da contra violações maciças de direitos humanos.” (HÖFFE, 2005, p. 466)

¹ A conceituação de Estados diz respeito a uma prática adotada pelos EUA em suas doutrinas de segurança. Tal classificação se pauta nos elementos geradores de estabilidade e conflito em cada Estado. Na realidade, a referência para essa classificação é o chamado “Núcleo democrático”, o qual tem por líder e modelo os EUA; sendo assim, a classificação de um Estado e sua respectiva posição na cadeia hierárquica depende da proximidade ou da distância em relação ao referido núcleo (AYERBE, 2003).

² Segundo Rodrigues, a intervenção humanitária se caracteriza pela presença de três elementos: “O objeto de ação tem que ser um Estado soberano, que se opõe à ingerência externa, e a intervenção tem de representar um esforço de influenciar sua conduta doméstica, ocupando-se de tarefas em relação as quais o Estado teria normalmente a titularidade. Além desses requisitos, a intervenção humanitária envolve uma situação em que os aspectos humanitários são os motivadores primários da decisão de intervir e o principal alvo da ação.” (RODRIGUES, 2000, p. 97)

O pós-Guerra Fria

Os direitos humanos emergiram do fim da Segunda Guerra Mundial como um tema de grande e nova relevância na agenda internacional. Isso foi constatado pela elaboração da Declaração Universal, de 1948. Foi nesse período que se observou o surgimento de um novo ramo do Direito Internacional: o Direito Internacional dos Direitos Humanos (PIOVESAN, 2003). A matéria ganhou relevância em decorrência das atrocidades cometidas durante o conflito. Os direitos humanos ascenderam na agenda internacional para que não ocorresse mais um desrespeito de tal magnitude ao ser humano.

Porém, apesar da Declaração Universal e dos dois pactos em relação aos direitos políticos e civis e direitos econômicos, sociais e culturais, respectivamente, assinados em 1966 no âmbito da ONU, e da realização da I Conferência Mundial para os Direitos Humanos em Teerã,³ em 1968, os direitos humanos, enquanto tema da agenda internacional, permaneceram durante toda a Guerra Fria encapsulados na lógica do conflito ideológico entre EUA e União Soviética.

A lógica bipolar da Guerra Fria condicionou o tema dos direitos humanos às disputas entre Estados Unidos e União Soviética, opondo, assim, primeira e segunda geração de direitos humanos (VITA, 1993). Além disso, as reivindicações por “novos direitos”, os chamados direitos de terceira geração, por parte dos países do Terceiro Mundo, polarizavam ainda mais o tema no cenário internacional (DONNELLY, 1986).

É justamente com o fim da Guerra Fria que os direitos humanos ganham nova força no cenário internacional. O fim do conflito ideológico, com a “vitória” do Ocidente capitalista e todos os seus preceitos, trouxe, de acordo com Lafer e Fonseca Jr., um *otimismo* ao cenário internacional (FONSECA JR.; LAFER, 1997). Esse otimismo que, na realidade, se fundou na possibilidade, vislumbrada pelas potências ocidentais, da obtenção de um consenso mundial com base nos direitos humanos, na democracia e no desenvolvimento, previa

³ Teve a participação de 84 países, além da participação de algumas organizações internacionais e organizações não governamentais, foi convocada com o intuito de avaliar os vinte anos de proteção dos direitos humanos no âmbito da ONU, iniciada em 1948 (ALVES, 2000, p. 2). Essa Conferência teve como características marcantes o tratamento e a reavaliação globais da matéria, a afirmação da idéia de indivisibilidade dos direitos humanos e da universalidade. Mas pôde-se perceber claramente no decorrer dessa Conferência o uso contínuo da soberania como forte argumento contrário à proteção internacional dos direitos humanos, além da instrumentalização posteriormente da idéia de indivisibilidade por regimes não democráticos, fator pelo qual esta primeira Conferência da ONU foi quase propositadamente relegada ao esquecimento (ALVES, 2000, p. 4).

uma grande cooperação entre os Estados, ao contrário das análises realistas que vigoraram durante a Guerra Fria.

Essa possibilidade acabou se revelando como um otimismo ocidental e relativamente conflituoso quando colocado frente aos Estados não ocidentais. Nesse período, acreditava-se, o que posteriormente seria constatado, que os Estados não mais seriam os únicos principais atores internacionais, e, em grande medida por causa disso, enxergava-se a possibilidade de discussão de temas transnacionais e, assim, a formação de regimes internacionais.⁴

Esse período, chamado de primeiro pós-Guerra Fria, é dominado pelas *forças centrípetas*, as forças de globalização, interdependência e cooperação, as quais favoreceriam os processos de universalização, entre eles, dos direitos humanos (FONSECA JR.; LAFER, 1997). Entretanto, os desdobramentos do próprio contexto internacional revelaram a efemeridade do otimismo desse período, isto é, da possibilidade de dominação absoluta dos valores ocidentais em âmbito global. Foi justamente neste momento que se criou e difundiu a noção do dever de ingerência, o qual, ao relativizar a noção de soberania, colocava as necessidades da comunidade internacional acima daquela. Essa noção serviu de sustentáculo e justificativa para as intervenções humanitárias promovidas pelo governo Clinton, como veremos adiante.

Nesse curto período, as explicações neo-institucionalistas ganham força, haja vista que, com o fim da Guerra Fria, houve um descongelamento das discussões sobre normas internacionais e organizações internacionais, assim como sobre governabilidade – ações intencionais geradoras de uma ordem política (HERZ, 1997).

Na realidade, essas discussões acerca das normas e organizações internacionais revelavam, de certa maneira, o declínio do paradigma do equilíbrio de poder, o qual seria substituído, pelo menos essa era a expectativa inicial, pela associação de objetivos.⁵

Essa sensação de que a expansão dos valores “universais” ocidentais se daria sem resistência no cenário internacional encontrou seu fim na eclosão

⁴ Segundo Krasner, regimes internacionais são definidos como “grupos de princípios implícitos ou explícitos, normas, regras e procedimentos de decisões em torno dos quais as expectativas dos atores convergem em uma determinada área das relações internacionais” (KRASNER, 1983, p. 2).

⁵ Segundo Vigevani: “Os valores da associação de objetivos referem-se à cooperação, isto é, a fins que afetam o poder, o equilíbrio, a riqueza, as concepções de mundo. Neste caso, a cooperação implica interesses compartilhados.” (VIGEVA NI, 1999, p. 8) A associação de objetivos implicaria a existência de valores cooperativos, ou seja, concepções de mundo comuns. Estas levariam a um estado de cooperação internacional sem a idéia de constrangimento e sem a idéia de evitar riscos ou perdas maiores (VIGEVA NI; OLIVEIRA; LIMA, 2006).

do conflito iugoslavo, na ascensão dos nacionalismos (e micronacionalismos), das questões étnicas e culturais, dos fundamentalismos etc. As ideologias e suas forças realmente declinaram; no entanto, as diferenças culturais passaram a ser fatores determinantes nos choques e conflitos do período, o que acabou por se estender à área dos direitos humanos.

A reemergência do fundamentalismo religioso⁶ se mostrou extremamente problemática e contraditória em relação àquele otimismo ocidental, do qual a democracia era um dos grandes pilares. Esse caráter conflituoso era decorrente do fato de que aqueles regimes fundamentalistas haviam ascendido ao poder pela via democrática, sendo, portanto, contraditória a rejeição deles por parte das potências ocidentais, já que isto representaria um golpe à universalidade da democracia (ALVES, 2000).

Além disso, nesse momento, assistiu-se nos Estados não ocidentais a adoção de concepções cada vez mais “culturalistas” por parte dos países não seculares. Discurso este que começou a encontrar interlocutores no Ocidente, fortalecendo, portanto, a noção identitária do “direito à diferença” e o antiuniversalismo particularista.

Mas os elementos contrários ao otimismo inicial do pós-Guerra Fria não se restringiram aos Estados não ocidentais. A exacerbação dos micronacionalismos na Iugoslávia e o crescimento da ultradireita na Europa Ocidental surgiram também como fatores prejudiciais ao otimismo e, conseqüentemente, à universalidade dos direitos humanos.

Portanto, o que se vê neste momento é a co-existência de duas forças: as *centrípetas*, como dissemos, e as *centrífugas*. As forças centrífugas dizem respeito a todos os movimentos contrários à globalização e à expansão dos valores universais/ocidentais, nos quais se incluem os direitos humanos. No período analisado, elas se manifestam nos nacionalismos, na defesa da autodeterminação, nos fundamentalismos, nos protecionismos e nas manifestações étnicas. É notório o declínio daquele otimismo inicial em oposição à ascensão de um pessimismo, como é notado por Fonseca Jr. e Lafer:

Afinal, a comunidade internacional raramente se move por valores universais: são interesses, oportunidades, cenários favoráveis e outros fatores, de origem predominantemente nacional, que se combinam, em alguns

⁶ Fred Halliday desenvolveu uma interpretação interessante acerca dos grupos fundamentalistas. Segundo ele, esses grupos, na realidade, não têm como objetivo a conversão de fiéis. Para Halliday, eles instrumentalizam a questão religiosa por meio de uma interpretação distorcida do texto sagrado para alcançarem fins *políticos*, tal como a tomada ou a manutenção do poder de um Estado (HALLIDAY, 2002).

momentos, para exprimir o sentido de sociedade que o sistema internacional também incorpora. (FONSECA JR.; LAFER, 1997, p. 60)

Como exemplo da frustração do otimismo global, podemos citar também a formação de megablocos e megamercados, a disseminação das sociedades pós-industriais com extremas desigualdades sociais, além do aprofundamento dos contrastes entre Norte e Sul e da ausência da racionalidade na administração dos interesses coletivos da humanidade.

Devemos observar que forças centrípetas e centrífugas não são simplesmente dicotômicas, não se relacionam por uma relação de causa e consequência, já que internamente a cada uma delas podemos encontrar elementos da outra, revelando um sistema dúbio e ambivalente, no qual essas forças simultaneamente se confrontam, se interpenetram e se complementam. Isso nos revela que a discussão dos direitos humanos não representa um consenso interno dentro dos próprios Estados ocidentais, tendo em vista a existência dessas duas forças também nesses Estados.

Esse discurso dos direitos humanos no pós-Guerra Fria é oriundo, na realidade, da capacidade que os países ocidentais tiveram de se apropriarem do conceito de civilização, o que os levou ao fortalecimento de seus valores e trouxe à tona a potencialidade de torná-los universais (VIGEVANI, 1999).⁷ Mas é justamente por não se constituírem numa associação de objetivos e não estarem totalmente dissociados dos temas relativos a poder que os direitos humanos puderam, e ainda podem, ser instrumentalizados e utilizados como justificativas para intervenções humanitárias, as quais possuem, além do caráter humanitário, outras motivações.

A definição da nova estratégia hegemônica

Com o término da Guerra Fria, foi observada nos EUA, apesar da onda de liberalismo pelo mundo, a ascensão de uma linha muito conservadora no *establishment* norte-americano. Naquele momento, essa linha acredita que “a segurança e a prosperidade dos Estados Unidos dependem de um ambiente internacional estável, no qual estejam garantidas as condições para que o país possa expandir e maximizar seus interesses políticos, econômicos e de segurança (PECEQUILO, 2001, p. 33).

Podemos observar que, para esses políticos, essa *estabilidade* dependia e dizia respeito à propagação e difusão dos valores norte-americanos pelo

⁷ Na argumentação de Nye, os EUA têm tudo a ganhar incorporando os interesses globais aos nacionais. Isso quer dizer que o cálculo político deve levar em conta os valores que surgem como universais, integrando-os à própria perspectiva (NYE, 2002).

mundo. A expansão do regime liberal e democrático e a expansão dos direitos humanos se encaixavam e se encaixam justamente nesse perfil. Viam nessa projeção a possibilidade da formação de um círculo de parceiros confiáveis, devendo ser esta construção o grande objetivo da política externa norte-americana que satisfaria, segundo eles, os interesses nacionais americanos.⁸ Essa forma de engajamento, que visava à manutenção da hegemonia norte-americana, estava presente em documentos oficiais⁹ formulados pela Casa Branca e pelos departamentos de Estado e de Defesa já desde 1989, cujos eixos centrais eram:

- A manutenção da liderança internacional para a preservação de um ambiente internacional estável, no qual passam a ser garantidas a inviolabilidade do território americano e a expansão de seus valores e interesses no sistema;
- A preservação do surgimento de potências regionais hegemônicas na Eurásia e a emergência de *conflitos internos* nesta área que possam desestabilizar o equilíbrio de poder mundial e, conseqüentemente, a posição americana;
- O combate às ameaças de segurança, assegurando o bem-estar da sociedade norte-americana, com especial destaque às realidades do pós-Guerra Fria e aos perigos transnacionais, como a proliferação das armas de destruição em massa, os riscos ambientais, o terrorismo internacional, o narcotráfico e a imigração ilegal;
- A disseminação da democracia e do livre mercado.

Outro debate relevante, muito interligado a este, se refere aos rumos que seriam tomados pela política externa norte-americana. O debate ocorreu entre *declinistas* e *renovacionistas*. Os primeiros acreditavam no encerramento do ciclo de liderança norte-americano, enquanto os segundos defendiam a manutenção do posicionamento hegemônico.

⁸ Kissinger discorda dessa relação “automática” entre propagação de valores norte-americanos e satisfação dos interesses nacionais. Segundo o autor, o idealismo deve ser matizado por análises geopolíticas realistas do cenário internacional pós-Guerra Fria. Essa idéia de Kissinger decorre justamente da sua percepção acerca do período posterior à Guerra Fria. Ao contrário de muitos autores, ele acredita que os EUA não estão em vantagem em relação a sua situação anterior, já que agora o poder teria se tornado muito mais difuso do que no período bipolar, e o “inimigo” muito mais indefinido. Nas palavras do autor: “Mas os Estados Unidos não estão, na verdade, em posição melhor para ditar a agenda global, unilateralmente, do que estavam no início da Guerra Fria. Os EUA preponderam mais que há dez anos, porém o poder tornou-se também mais difuso. Assim a capacidade dos EUA de empregá-lo, para moldar o resto do mundo, realmente decresceu. [...] nem mesmo os Estados Unidos adotaram um conceito claro quanto àquilo a que irão resistir, unilateralmente, no mundo pós-Guerra Fria.” (KISSINGER, 1999, p. 886)

⁹ Propostas apresentadas no: IASP – International Affairs Strategic Plan e NSS – National Security Strategic.

Os declinistas eram representados pelo historiador Paul Kennedy, o qual via a diminuição gradual do engajamento dos EUA e a reformulação de suas alianças como necessárias para aliviar o “peso” do Império. Segundo o autor, o declínio norte-americano fazia parte de um grande modelo de ascensão e queda das grandes potências baseado no chamado *over extension*¹⁰ (KENNEDY, 1993).

Já os renovacionistas, dos quais podemos citar Samuel Huntington ou Joseph Nye Jr., afirmavam que, além da dimensão militar-estratégica do *hard power*, os EUA eram detentores e propagadores de valores, idéias e culturas, ou seja, de um *soft power* que deveria ser utilizado, bem como o controle das instituições internacionais, para manutenção de sua liderança¹¹ (NYE, 2002).

Huntington afirmava que as *mudanças sistêmicas* ocorridas com o fim da Guerra Fria traziam consigo também *mudanças na distribuição de poder e nas relações entre os países*. Essas relações tornariam-se mais voláteis e mais ambivalentes, podendo convergir para uma combinação intermediária entre elementos de cooperação e competição (HUNTINGTON, 1992).

Os acontecimentos ao longo da década de 1990: a estagnação da economia japonesa, a democratização do leste europeu, o fortalecimento das instituições políticas internacionais – sob liderança dos EUA – confirmaram as previsões dos renovacionistas.

Podemos observar que a configuração que foi sendo formada no período, tanto pela afirmação conservadora da expansão dos valores norte-americanos quanto pela defesa da utilização do *soft power*, e tornou o cenário propício para justificação e legitimação das posteriores intervenções humanitárias realizadas pelo governo Clinton, em nome, principalmente, dos direitos humanos. Na realidade, o clima político do período permitiu que essas intervenções fossem legitimadas pelo chamado *dever de ingerência*, o qual foi discutido pela Conferência de Viena para os Direitos Humanos, sobre a qual discutiremos a seguir.

¹⁰ Este conceito é costumeiramente traduzido como superextensão imperial. Ele representa um crescimento descontrolado dos compromissos de um país, tornando a manutenção de sua posição hegemônica muito suscetível e vulnerável (KENNEDY, 1993).

¹¹ Os conceitos de *hard power* e *soft power* são definidos por Nye. Respectivamente, o primeiro representa as formas de exercício do poder da maneira tradicional, através do uso da força, da sanção e da indução. O segundo se refere à capacidade de atrair e cooptar aliados para alcançar determinados interesses. No plano prático, a noção de *hard power* simbolizaria a dimensão de poder econômico e militar, enquanto que a de *soft power* representaria a força das idéias, da cultura e dos valores (NYE, 2002).

A Conferência de Viena para os Direitos Humanos

A II Conferência Mundial sobre direitos humanos convocada pela ONU ocorreu em Viena, em 1993, de 14 a 25 de junho. Esse evento é considerado um marco para os direitos humanos, por vários aspectos. Primeiro, pela expressão numérica, já que durante o evento 171 delegações de Estados estiveram envolvidas, 2000 ONGs, sendo que 813 como observadoras (ALVES, 1994). A Conferência de Viena possui tão grande relevância devido ao fato de ela ter ocorrido já com a maioria dos Estados do mundo independentes, ao contrário da Conferência de Teerã ou da Declaração Universal de 1948 (BOYLE, 1995).

Além da expressão numérica, há de ser destacada a participação plural, característica que muitas vezes explicam os choques culturais e em outros aspectos ocorridos antes e durante o evento.

A Conferência também se fez marcante por ser a primeira discussão global acerca do tema no pós-Guerra Fria e, mais do que isso, por ter conseguido afirmar a universalidade dos direitos humanos, conseguida em meio a um grande número de discussões polêmicas.

Ao final da Conferência, foi aprovada a Declaração e Programa de Ação de Viena, documento elaborado pelo Comitê de Redação, cuja presidência foi exercida pelo Brasil. Este documento tornou-se o mais abrangente adotado pela comunidade internacional sobre direitos humanos.

Esse documento tratou de muitas questões: universalidade, legitimidade internacional e interdependência dos direitos humanos. O princípio da interdependência entre direitos humanos, desenvolvimento e democracia como norteador da Declaração é um indício da predominância dos valores e interesses ocidentais, já que houve grande embate nesta matéria, tendo em vista que os países ocidentais pressionaram e condicionaram suas ajudas financeiras ao cumprimento dos direitos humanos e à implementação de um regime democrático nos países orientais.

A interligação entre estes três elementos, direitos humanos, desenvolvimento e democracia, viria a ser, como analisaremos adiante, extremamente importante no cenário internacional, na medida em que embasou e legitimou as intervenções humanitárias e as hierarquizações e classificações de Estados promovidas no governo Clinton.

Essa tríade deu legitimidade ao chamado *dever de ingerência*. Este autorizava e constrangia a comunidade internacional a intervir em Estados (sendo sempre não democráticos, além de subdesenvolvidos) que não estivessem conseguindo garantir os direitos humanos para restaurar ou construir condições

para a plena vigência desses direitos.¹² Por meio desse dever de ingerência, os EUA intervieram em alguns Estados, amparados sempre nas motivações humanitárias, as quais ocultavam outras razões que não essas. Segundo Madeleine Albright, ex-Secretária de Estado, essas intervenções ocorreram devido à atuação do *império benigno*, que seriam os EUA, caracterizados por ela como a “nação indispensável”¹³ (PECEQUILO, 2005).

Sendo assim, a Conferência de Viena não conseguiu alcançar o *status* de associação de objetivos, a qual já definimos anteriormente, para o tema dos direitos humanos conforme era sua meta. Devido aos choques entre expansão e resistência ou globalização e fragmentação, a Conferência projetou para os direitos humanos a denominação de *associação prática*. A associação prática define-se como uma relação que não envolve fim comum, mas em que a convivência entre Estados ou pessoas é obrigatória de certa forma. Esse tipo de associação visa à uma compatibilização entre normas e anarquia, mas a idéia de normas comuns advém dos mais fortes (VIGEVANI, 1999).

Dessa maneira, os consensos alcançados em Viena foram extremamente frágeis, fato que se mostrou, já naquele momento, como anunciador da crise contemporânea dos direitos humanos, que trataremos mais à frente.

Segundo Vigevani, Oliveira e Lima, a respeito da Conferência de Viena: “Associação de objetivos e valores compartilhados, no que tocam aos direitos humanos, não foram alcançados, permanecendo como objetivos normativos.” (VIGEVANI; OLIVEIRA; LIMA, 2006, p. 14)

Isso nos revela que os direitos humanos podem até ser considerados um regime internacional, mas sem perder contato com os temas relativos ao poder.

¹² Em 1992, depois do pedido do Conselho de Segurança da ONU, o Secretário-Geral dessa organização elaborou um documento denominado “Uma agenda para a paz”, a fim de dotar de mais eficiência as tarefas de preventive *diplomacy* (diplomacia preventiva), *peace making* (estabelecimento da paz) e *peacekeeping* (manutenção da paz), previstas na Carta da ONU desde 1945. O documento do Secretário-Geral indicou a função proeminente da ONU em trabalhar pela paz, “desde a prevenção dos conflitos, passando pela assistência emergencial para a reconstrução, até o desenvolvimento econômico e social”. A intervenção foi reiterada como um instrumento da ONU que visa o *peace building* (consolidação da paz) (LANNES, 1999, p. 104). Em janeiro de 1995, essa sistematização é consolidada.

¹³ Segundo Kissinger, a presunção do caráter indispensável ou do excepcionalismo dos EUA decorre do que o autor denomina *wilsonismo* (em referência às políticas idealistas de Woodrow Wilson na Primeira Guerra Mundial). De acordo com Kissinger, “[...] o wilsonismo presume que os EUA detêm uma abordagem excepcional, expressa na virtude sem rival e no poder sem rival. Os Estados Unidos eram tão confiantes em sua força e na virtude de seus objetivos, que podiam imaginar-se lutando por seus valores mundialmente.” (KISSINGER, 1999, p. 886-887)

Os Estados Unidos e as intervenções humanitárias

O debate pós-Guerra Fria

Após aquele primeiro debate entre declinistas e renovacionistas, explicitado acima, iniciou-se outra discussão nos EUA. Essa se referia a como seriam (re)definidos os interesses nacionais e as estratégias norte-americanas. Isso ocorreu devido ao contraste com a situação anterior. Durante a Guerra Fria os EUA se proclamavam como *defensores da liberdade* perante o comunismo e possuíam metas bem definidas: derrotar o comunismo e liberalizar a economia mundial. Ambas foram alcançadas, o que deu aos EUA uma posição muito vantajosa no sistema internacional.

O desaparecimento do paradigma da bipolaridade criou justamente uma demanda pela redefinição dos interesses nacionais, desafios e ameaças a enfrentar. Nesse cenário, desaparece o “outro” que encarnava a negação do modo de vida norte-americano e justificava a necessidade de uma postura nacional coesa e militante (AYERBE, 2005a). Na ausência desse elemento ordenador, o grande problema estratégico para os EUA tornou-se como diferenciar em quais cenários e situações precisaria agir para manter e expandir seu poder, recriando e atualizando guias de ação para sustentar o ativismo (BRZEZINSKI, 1992). A partir desse momento, iniciou-se um debate acerca da definição dos interesses nacionais norte-americanos.

Esse debate foi polarizado, de acordo com Ayerbe, entre *otimistas* e *pessimistas* (AYERBE, 2003). Os otimistas eram representados, dentre outros, por Fukuyama e o paradigma do *Fim da História*, e os pessimistas, por Huntington e o *Choque de Civilizações*.

Segundo Fukuyama, após as derrotas do nazifascismo e do comunismo, o capitalismo não enfrentaria mais inimigos de caráter sistêmico; sendo assim, representaria o final da história universal, legitimando a promoção da universalização dos elementos fundantes e típicos da civilização ocidental (PECEQUILO, 2001). Huntington firma sua argumentação na idéia de conflitos culturais intercivilizacionais, a qual levaria e recomendaria uma atuação menos incisiva dos EUA no cenário internacional, mormente no que se relaciona com intervenções fora das fronteiras da civilização ocidental.

As concepções de Fukuyama se apóiam na utilização do termo “história” como sinônimo de progresso. A partir disso, trabalha com a linearidade do tempo (o que possibilita elaborar um projeto teleológico), com a idéia de que a civilização ocidental seria superior e com objetivos humanos: a satisfação das necessidades básicas e a busca do reconhecimento seja ele econômico, estético, político, religioso etc. Essa busca por reconhecimento só é “permitida” e

“pacífica”, de acordo com sua argumentação, na sociedade de mercado,¹⁴ tendo em vista que no Estado socialista não há a possibilidade da ascensão social e do reconhecimento.

Na realidade, segundo ele, a democracia liberal foi proclamada como o agente do fim da história, pois os conflitos ideológicos seriam substituídos pela razão democrática, uma vez que as sociedades que desafiavam esse modelo estavam aderindo gradual e voluntariamente esse regime. Quando o processo estivesse completo, todas as sociedades compartilhariam dos mesmos ideais e valores e não haveria mais conflitos ou oposições de interesses no sistema. No momento em que esse processo se concretizasse, a sociedade internacional estaria consolidada (FUKUYAMA, 1989).

Huntington tinha sua preocupação, naquele momento e até hoje, nos interesses nacionais norte-americanos.¹⁵ De acordo com sua análise, os EUA estariam sofrendo um processo de declínio de sua hegemonia. Huntington partiu da premissa de que quando uma civilização está em decadência, como era o caso da ocidental, de acordo com ele, um Estado deve tornar-se ou assumir-se como Estado universal. Os EUA seriam, portanto, o Estado universal da civilização ocidental. Contudo, segundo Huntington, a postura impositiva apresentada pelos norte-americanos quanto a defesa dos valores ocidentais, como supostamente universais, já era um indício da decadência e um fator estratégico contraproducente a longo prazo (HUNTINGTON, 1997).

O autor, a fim de defender o não envolvimento norte-americano em questões globais naquele momento, afirmava que os EUA não tinham identidade própria, pois sempre haviam se definido por meio do “outro”, e o fim da Guerra Fria fez com que esse elemento claro de alteridade desaparecesse, o que dificultaria a definição dos interesses norte-americanos. Devido à ausência desse inimigo sistêmico não teria mais sentido uma atuação global por parte dos EUA. Tentativas de universalização da civilização ocidental e seus valores seriam, de fato, contraproducentes (HUNTINGTON, 1997).

Tanto o governo Clinton, como veremos, quanto o governo Bush elaboraram suas políticas externas com base na linha de pensamento de Fukuyama e

¹⁴ A sociedade de mercado preveria tanto a democracia política quanto a democracia econômica (AYERBE, 2003).

¹⁵ Nesse momento (1992), Huntington expôs suas idéias em um artigo que se tornou muito difundido. O artigo tenta identificar os mais importantes interesses estratégicos norte-americanos neste mundo, que, para Huntington, seriam: 1. preservar a posição dos Estados Unidos como a primeira potência global; 2. evitar o surgimento de um novo poder político-militar hegemônico; 3. proteger os reais interesses econômicos norte-americanos no Terceiro Mundo (HUNTINGTON, 1992).

a partir: da promoção dos valores ocidentais, tais como a democracia, o mercado e os direitos humanos, frente a Estados não-ocidentais; da universalização do capitalismo liberal; e da conceituação de Estados, a qual se tornou uma constante da política externa dos EUA, embasando e justificando uma série de intervenções, a maioria delas amparadas em argumentos humanitários (AYERBE, 2005b).

A era Clinton

Os EUA se encontravam nas eleições de 1992 com duas grandes dimensões a serem resolvidas: as dificuldades estratégicas, militares e econômicas externas, evidenciadas pelo *over extension*; e as crises e recessões política e econômica internas, provocadas pela apatia da sociedade norte-americana e seus governantes em envidar, naqueles anos, seus esforços à política internacional em detrimento da política doméstica.

O partido democrata construiu seu discurso justamente nesse sentido, com grande ênfase no âmbito doméstico, a despeito do internacional. A retórica de Clinton se pautava na recuperação das raízes do poder norte-americano (PECEQUILO, 2001). Além disso, enfatizava a recuperação material e moral dos EUA.

Em relação à política externa, o discurso de Clinton se assentava na manutenção da liderança econômica. Nesse ponto podemos enxergar a dimensão renovacionista da política externa de Clinton, na medida em que ela se pautou, desde o início, no poder do *soft power* para a manutenção do *status* norte-americano de potência hegemônica.

O início do mandato foi marcado pelo *multilateralismo assertivo*, segundo Pecequillo: “Nesse padrão, os Estados Unidos abdicariam de sua proeminência, dividindo custos e responsabilidades no sistema, prevendo-se um desengajamento gradual” (PECEQUILO, 2001, p. 66). Em vez disso, o governo Clinton argumentava que os EUA não estavam abdicando de tal condição, mas apenas reformulando o conteúdo de sua liderança internacional.

Segundo Tokatlian: “[...] o multilateralismo jamais foi um substituto da própria política dos Estados Unidos em sua frente externa. No máximo foi um complemento parcial ou circunstancial de acordo com certas áreas temáticas e determinadas conjunturas.” (TOKATLIAN, 2007, p. 61)

O governo Clinton iniciou sua atuação internacional por meio da introdução de temas sociais na agenda, dentre eles, os direitos humanos, o meio ambiente e a proteção da democracia em Estados que passavam por crises. Nesse período havia uma impressão de que os EUA estariam elaborando um processo de isolamento, fortalecido pela demora norte-americana

para intervir nas crises da ex-Iugoslávia e do Haiti. Apesar da referida demo-
ra, as intervenções nos dois casos ocorreram, respectivamente, em 1994 e em
1995. Ambas foram realizadas em nome de objetivos humanitários e políti-
cos para restaurar a paz e a democracia. Os EUA, ainda no governo Bush, já
havam organizado uma intervenção na Somália, em 1992.

Em meio a todas essas críticas, em 1993, o governo Clinton elaborou a
sua Estratégia de Segurança Nacional. Tendo recebido o nome de “Engaja-
mento e Expansão”, definiu uma série de prioridades, dentre elas: a dissemi-
nação das livres democracias e dos mercados, a manutenção da liderança no
sistema para sua estabilidade e segurança, a continuidade das alianças políti-
cas e militares para prevenção ao surgimento de qualquer hegemonia regio-
nal competitiva, utilizando a cooperação para promover a contenção,
buscando a disseminação acelerada e generalizada dos valores americanos
(PECEQUILO, 2005). Podemos observar que todas as prioridades possuíam,
direta ou indiretamente, relação com a questão dos valores norte-america-
nos, sintetizados nas noções de democracia e direitos humanos.

O grande objetivo dessa doutrina era a construção de uma Nova Ordem
Mundial liderada pelos EUA. A construção de tal ordem passaria pelo moni-
toramento da situação interna dos países e pelas intervenções, quando julga-
das como necessárias.

Apesar de todas as críticas recebidas – devido às conquistas no campo
econômico, à conclusão da Rodada Uruguai e ao avanço na regionalização
das Américas, além de uma aproximação estratégica com a oposição republi-
cana e suas propostas e à intensificação do envolvimento na Iugoslávia –,
Clinton foi reeleito em 1996.

Ele iniciou seu segundo mandato, em 1997, ainda sob as diretrizes do
“Engajamento e Expansão”, com uma atuação internacional baseada tanto
no poderio militar e econômico dos EUA, quanto na defesa dos interesses
nacionais nas instituições e nos regimes internacionais e na difusão dos valo-
res democráticos e dos direitos humanos.

Podemos perceber que Clinton procedeu tanto levando em conta o
multilateralismo e a cooperação como a defesa e a satisfação dos interesses
nacionais norte-americanos. Essa estratégia se encaixa na noção de *soft power*,
de Nye, na época Subsecretário de Defesa de Clinton, o qual acreditava na
manutenção da hegemonia dos EUA por meios indiretos de exercício de po-
der, a cooptação em detrimento da coação (NYE, 2002).

Em seus dois mandatos (1993-2000), Clinton apoiou sua plataforma
política na recuperação da economia e da sociedade, tendo como fundamen-
to a retomada da liderança econômica internacional. Além disso, os EUA

buscaram exercer sua liderança e impor seu ativismo na construção da ordem, o que gerou a grande estratégia do “Engajamento e Expansão”, por meio da cooperação e ampliação da relevância de temas econômicos, humanitários e sociais. Sem abdicar do *hard power*, essa visão privilegiava o multilateralismo e o *soft power*, também se orientando pela “política de engajamento seletivo” (VIGEVANI; OLIVEIRA, 2001).

Deve-se ter em conta que esse posicionamento norte-americano do período Clinton baseado no *soft power* não excluiu uma atuação mais impositiva por parte dos EUA. O governo Clinton se utilizou de um discurso humanitário e de valores para legitimar intervenções, as quais, quando despidas de tais justificativas, mostram a face mais “dura” de sua política externa. Porém, a introdução do tema dos direitos humanos na agenda internacional faz parte de uma estratégia de longo prazo dos EUA, iniciada nos anos de 1960,¹⁶ que ganhou concretude só no início do governo Clinton (ISHAY, 2004).

Segundo Donnelly, essa maturação decorre justamente do que argumentamos anteriormente, isto é, do final da Guerra Fria e do desaparecimento do comunismo enquanto inimigo sistêmico. Donnelly sintetiza o argumento com essas palavras: “O declínio de ameaças sérias à segurança que acompanhou o fim da Guerra Fria levou à crescente proeminência dos direitos humanos internacionais na política externa norte-americana nos anos noventa” (DONNELLY, 2003, p. 334).

Segundo Fox, os direitos humanos “ganharam” um grande paradoxo, na medida em que se tornaram essencial na agenda de política externa dos EUA, não por princípios humanitários, mas sim por uma estratégia deliberada de garantia e proteção ao interesse nacional (FOX, 2001).

A conceituação de Estados

A intervenção no Kosovo, em 1999, faz parte justamente dessa atuação incisiva norte-americana inserida num contexto multilateral legitimado pelo *soft power*. Essa intervenção foi decorrente da chamada “Doutrina Clinton” ou “Doutrina de Intervenção Humanitária”, que previa a interferência em conflitos ou guerras que ameaçassem os direitos dos povos – uma atuação preventiva (PECEQUILO, 2001).

¹⁶ A ênfase nos direitos humanos se iniciou na presidência de Gerald Ford como forma de combater moralmente o discurso comunista, o qual se valia principalmente de argumentos morais para criticar o capitalismo, isto é, tal estratégia de Ford inverteu as críticas de caráter moral ao capitalismo. Com isso, Fox demonstra que a ascensão da pauta de direitos humanos na agenda internacional se deve muito mais a uma estratégia norte-americana de se defender de ataques ao seu próprio modelo do que a uma aspiração fraterna e humanista (FOX, 2001).

Essa doutrina elevava “excepcionalmente” a necessidade de intervenção humanitária acima das aprovações prévias de organismos multilaterais, mesmo que isso representasse desrespeito às normas de Direito Internacional. De acordo com Viola e Leis: “As intervenções humanitárias do período pós-Guerra Fria (Bósnia 1995-2003, Somália 1992-1993, Kosovo 1999-2003) já apresentavam um grau crescente de desconhecimento da autoridade do Conselho de Segurança da ONU (sendo Kosovo o melhor exemplo).” (VIOLA; LEIS, 2004, p. 48)

Essa intervenção, assim como todas as outras – Iugoslávia/Bósnia, 1995-2003; Somália, 1992-1993; Haiti, 1994 (VIOLA; LEIS, 2004) –, levou em conta a conceituação de Estados. Segundo Derghoukassian: “O cenário de mudanças nas relações internacionais depois do fim da Guerra Fria produziu novos conceitos de Estados, vistos pelos Estados Unidos – a única superpotência remanescente – como uma ameaça à sua segurança nacional e à ordem mundial.” (DERGHOUKASSIAN, 2002, p. 267)

A conceituação de Estados surgiu durante a Guerra Fria, na lógica da bipolaridade Leste-Oeste. A partir de 1989, os conceitos sofreram modificações devido à redefinição da política externa dos EUA e do conceito de ordem mundial em decorrência da existência, a partir daquele momento, de uma única grande superpotência.

A atuação intervencionista, ainda que humanitária, do governo Clinton dependia, para que se concretizasse, que os Estados em crise estivessem em algumas situações específicas que a “Doutrina Clinton” caracterizava como disfuncionais.

A primeira delas dizia respeito à desorganização doméstica e conflitos étnicos.¹⁷ Eram considerados países passíveis de intervenção aqueles que tivessem seus aparelhos estatais dominados por grupos étnicos e que promovessem genocídios: aqueles Estados que estivessem promovendo conflitos contra a própria população. Esses Estados eram caracterizados como violadores dos direitos humanos: “Ao avançar a falência do Estado, aumenta a privatização da violência e deixa de existir a função estatal de promoção e garantia dos direitos humanos.” (VIGEVANI; OLIVEIRA; LIMA, 2006, p. 10)

O segundo elemento que poderia caracterizar um possível Estado como alvo de intervenção era o fato dele se mostrar incapaz de gerar ou manter o desenvolvimento socioeconômico. Essa característica era ressaltada em decorrência da população desses Estados começarem a procurar grupos fora-da-lei

¹⁷ “No caso dos conflitos étnicos, o avanço do debate universal sobre os direitos humanos, o surgimento de atores não estatais transnacionais e a emergência do tema como issue relevante das relações internacionais, colocam em evidência acontecimentos domésticos de Estados.” (VIGEVANI; OLIVEIRA; LIMA, 2006, p. 1)

– que eram vistos como uma ameaça pelos parceiros regionais e internacionais desses Estados e dos EUA –, a fim de garantir sua sobrevivência mínima. Efetivamente, e este era um dos argumentos para a intervenção, neles havia o rompimento do Estado de direito democrático.

Cabe ressaltarmos que nesses Estados incapazes de garantirem o desenvolvimento socioeconômico, a atuação de instituições internacionais lideradas pelos EUA era intensa, tal como FMI, BIRD e OMC. A atuação dessas instituições era totalmente coerente com a estratégia multilateral, baseada no *soft power*, do governo Clinton de manter a liderança e a hegemonia norte-americana por meio das instituições internacionais (divisão de custos).

A terceira característica que um Estado poderia portar para ser alvo de intervenção humanitária no governo Clinton era servir de suporte, ou dar apoio, a ações terroristas. Tal característica jamais foi invocada no governo Clinton, notoriamente diferente do que vem ocorrendo atualmente no governo Bush.

Podemos perceber que a lógica dessa conceituação específica era que os Estados em crise *necessitavam* de ajuda, não eram considerados inimigos, mas atores políticos disfuncionais no sistema internacional. Essa lógica obedece à estratégia de cooperação propagada pelo governo Clinton, já que, conforme Donnelly, “o uso do poder (mesmo que para interesses econômicos e de segurança) em nome de vítimas de repressão confere maior legitimidade moral à superpotência” (DONNELLY, 2003, p. 349). Foi justamente a proteção às vítimas da repressão estatal a justificativa propagada pelos Estados Unidos no caso do Kosovo, o qual será analisado neste momento.

A intervenção no Kosovo

A guerra do Kosovo representou a mais importante derrota sofrida pelo nacionalismo sérvio e seu respectivo projeto de reconstrução do Estado iugoslavo, desde o princípio do processo que levou à desintegração da antiga Iugoslávia.

Antes de analisarmos o desenrolar da intervenção no Kosovo, cabe salientarmos que a relutância dos EUA em contribuir de maneira decisiva com forças militares para as operações da ONU deveu-se ao trauma da intervenção humanitária na Somália¹⁸ e à possibilidade de *impeachment* de Clinton, devido ao escândalo Lewinsky.

A decisão de intervir militarmente no Kosovo levantou duas questões. Uma relativa às razões expostas pela OTAN para justificar a intervenção e

¹⁸ “Como é sabido, a missão da ONU (UNOSOM) fracassou completamente, e os Estados Unidos retiraram suas tropas da Somália depois de perderem 18 soldados em conflitos com milícias locais em 1993, selando o fracasso da missão da ONU naquele país” (NOGUEIRA, 2000, p. 3).

outra relativa à unilateralidade¹⁹ da decisão, já que esta foi tomada pela OTAN, que é uma organização de segurança regional, *sem* a autorização do Conselho de Segurança da ONU, representando uma violação ao Direito Internacional.

Podemos dizer que a intensificação dos conflitos no Kosovo e sua respectiva internacionalização estão intimamente ligadas à ausência de uma solução para o impasse do *status* daquela região nos acordos de Dayton, de 1994 (NOGUEIRA, 2000). Foi justamente esta omissão que pôs fim à possibilidade de acordo político e diplomático entre o chamado Grupo de Contato²⁰ e Milosevic, e deu ao conflito um caráter de problema interno, a ser resolvido, portanto, pela Iugoslávia. Inicialmente, Milosevic era visto pelas potências ocidentais como “indispensável” para o cumprimento dos acordos.

Contudo, essa percepção começou a mudar a partir de 1998 devido à radicalização sérvia da repressão ao separatismo kosovar. Em outubro do mesmo ano, a OTAN autorizou o uso de meios militares contra a Iugoslávia, dando a Milosevic um ultimato em relação à aceitação de um cessar-fogo. A partir desse momento, a polarização no território iugoslavo era notória e, cada vez mais, se percebia e se formava o consenso internacional da necessidade da intervenção no Kosovo, a fim de que se evitasse um genocídio ou a limpeza étnica, que, de fato, ocorreram (CHANDLER, 2002).

Tendo em vista a iminência do conflito, propôs-se, como uma última tentativa, o acordo de Rambouillet. Esse teria que resolver aquelas questões que não haviam sido resolvidas anteriormente e impor a presença de uma força militar internacional para que os sérvios implementassem o acordo. Portanto, o acordo possuía, previamente, uma intransigência, liderada pelos EUA, quanto à presença militar em território iugoslavo. Foi essa condição, imposta pela OTAN e pelos EUA, que polarizou a situação com Milosevic, já que ele não aceitava a presença militar em território iugoslavo.

¹⁹ A idéia de unilateralidade possui uma relação muito problemática com a noção de direitos humanos, a qual depende, para sua implementação, do diálogo aprofundado em busca de um consenso que garanta o exercício da individualidade e da liberdade pelo indivíduo de modo a não ferir o direito de outros indivíduos. Nesse sentido, a unilateralidade ataca justamente o desenvolvimento do diálogo e da negociação plural. Segundo Tokatlian, “A maior inclinação em direção ao unilateralismo expressa uma decisão consciente de forçar os outros atores a adaptar os seus comportamentos às determinações do mais poderoso e enfraquecer a base dos regimes internacionais estabelecidos, por exemplo, em matéria de direitos humanos [...]” (TOKATLIAN, 2007, p. 60)

²⁰ O Grupo de Contato que foi formado para as negociações, que levaram ao acordo de Dayton, era constituído pela Grã-Bretanha, França, Alemanha, Itália, Rússia e EUA.

Os EUA, diferentemente da Rússia, apoiavam a intervenção por meio da OTAN e não da ONU. Nas palavras de Nogueira;

Os Estados Unidos, contudo, apoiavam-se na experiência da Bósnia para argumentar que uma força da OTAN seria mais eficaz do que um contingente multinacional da ONU nos estágios iniciais da implementação. De qualquer forma, a análise do processo de negociação em Rambouillet sugere que a questão principal não era a *composição* da força de paz, mas sim sua *presença* no Kosovo (NOGUEIRA, 2000, p. 7)

A intervenção foi apresentada e justificada à comunidade internacional pelos EUA a partir daquela primeira característica acerca da crise de um Estado. A operação foi legitimada pelo fato do Estado iugoslavo estar, de acordo com a conceituação elaborada pelos EUA, dominado por um grupo étnico – os sérvios – que estava promovendo genocídio, isto é, conflitos contra a sua própria população, no caso, os albaneses.

Cabe colocarmos que a estratégia de Clinton teve intenção de cobrir dois flancos. Ela visou tanto obter legitimidade interna, por meio do apoio da opinião pública norte-americana,²¹ quanto externa, decorrente da decisão dos países europeus, membros da OTAN, de intervir no conflito ao lado dos EUA.

O Estado iugoslavo estava, naquele momento, sendo enquadrado pelo conceito de Estado violador dos direitos humanos, o que acarretaria numa forma de securitização específica, numa intervenção humanitária. Além disso, a lembrança dos massacres sérvios na guerra da Bósnia e as ameaças de sua repetição no Kosovo também foram decisivas para legitimação da intervenção (CHANDLER, 2002). Em 1999, as tropas da OTAN obrigaram os sérvios a deixar a província e a crise passou a ser gerenciada pelo Grupo de Contato.

Em 1999, no Kosovo pudemos assistir à implementação da “Doutrina Clinton”, a qual previa a intervenção humanitária dos EUA e de seus aliados (o que trazia ao processo a legitimidade do caráter multilateral), sem a aprovação da ONU. Kosovo correspondeu justamente às diretrizes dessa doutrina na medida em que a intervenção preventiva foi necessária para impedir a eclosão de um conflito que desrespeitaria – e já vinha efetivamente desrespeitando – os direitos humanos. O caráter preventivo da intervenção foi justificado pelos

²¹ Segundo Luban, as intervenções humanitárias são fortemente condicionadas ao apoio da população norte-americana, tendo em vista sua influência no Senado (que votará a intervenção); além disso, em última instância, é a população norte-americana que custeia a realização e a manutenção das intervenções. Sendo assim, para que elas ocorram é fundamental obter o compromisso do norte-americano comum em relação às intervenções humanitárias internacionais (LUBAN, 2002).

EUA com base nos princípios da não-agressão, da liberdade e da autodeterminação, que representavam considerações retóricas (PECEQUILO, 2001).

Kosovo também se mostrou emblemático porque concretizou a concepção de segurança elaborada no governo Clinton: a segurança dos EUA estreitamente vinculada à instabilidade causada pelas violações maciças de direitos humanos em outros territórios – relacionada à situação interna dos Estados, os quais eram conceituados.

A legitimidade trazida à intervenção no Kosovo pelo caráter humanitário, que foi representado pelos direitos humanos, também consagrou o dever de ingerência, tão discutido em Viena e no início do governo Clinton. Consagrou também a tríade direitos humanos-democracia-desenvolvimento consolidada em Viena, já que todo o mecanismo elaborado, inclusive a conceituação de Estados, pelo governo dos EUA para legitimar as intervenções se assentou nesses três princípios, ou melhor, na interligação entre eles.

Obviamente, não podemos contestar o caráter humanitário da intervenção no Kosovo, já que, de fato, as violações de direitos humanos vinham ocorrendo maciçamente no território iugoslavo e, possivelmente, continuariam ocorrendo e até aumentariam caso não ocorresse uma interferência internacional na região. Portanto, este artigo não possui a intenção de interpretar as intervenções como únicas e exclusivas buscas de satisfação de interesses nacionais, mas de ressaltarmos as outras motivações, que não humanitárias para elas.

A intervenção no Kosovo possuiu, além do caráter humanitário, aspectos estratégicos para os EUA. Devemos destacar que a região da Iugoslávia era considerada estratégica para a segurança, tanto dos EUA quanto da Europa. Assim, um conflito naquela região poderia representar grandes mudanças nas relações euro-atlânticas (OTAN e PESC), no encaminhamento da integração da Europa, na posição da Rússia e, até mesmo, no tipo de liderança dos EUA. Kosovo representava “o núcleo da abordagem estratégica mais ampla das prioridades americanas e de sua visão de ordem” (PECEQUILO, 2001, p. 105). Devemos levar em conta também, ao analisar a operação, a intenção, por parte do EUA e da Europa, da inclusão dos Balcãs e da Europa Central como um todo, no campo de influência da OTAN, finalizando o processo de expansão iniciado no pós-Guerra Fria (BLACKBURN, 1999).

A intervenção dos EUA no Kosovo foi um grande exemplo de que mesmo sob os princípios da cooperação, do multilateralismo, dos valores da democracia e dos direitos humanos, os norte-americanos não estavam dispostos a abdicar de seus interesses estratégicos, buscando a estabilidade em

uma região chave para a segurança dos EUA.²² Isso explica, de certo modo, a seletividade²³ das intervenções humanitárias, já que estavam profundamente vinculadas ao interesse nacional dos EUA, primordialmente, e não aos princípios humanitários, o que fundamentou a doutrina do “Engajamento Seletivo”, que consistia num amadurecimento da estratégia do “Engajamento e Expansão”.²⁴

Considerações finais

As intervenções humanitárias efetuadas pelos EUA ao longo da década de 1990 geraram um grande debate acerca do caráter dessas ações. As posições são variadas e chegam a ser antagônicas. A fim de ilustrarmos tal debate, podemos recorrer às argumentações de Höffe e de Hardt e Negri.

Conforme a definição de Höffe, já explicitada no início deste artigo, as intervenções têm legitimidade na medida em que se justificam e evocam os direitos humanos. De acordo com o autor, a proteção do direito é um imperativo moral-jurídico, em decorrência disso a proteção aos direitos humanos deve ser feita de maneira ainda mais forte e intensa (HÖFFE, 2005). Podemos notar que na sua concepção, a intervenção, mais do que uma necessidade política, é um imperativo que deve prevalecer independente da situação de poder existente em determinado momento. O autor coloca o genocídio como violação máxima aos direitos humanos e, por isso, esse ato justificaria uma intervenção humanitária.

²² Um exemplo dos limites entre defesa de princípios humanitários e satisfação de interesses nacionais concernente às intervenções humanitárias pode ser visto nas palavras de Hoffmann: “Limitar la soberanía del Estado mediante la intervención colectiva contra el asalto de su gobierno sobre los derechos humanos es una cosa; derribar por la fuerza a un gobierno y reemplazarlo por uno más aceptable para las potencias intervinientes es un ataque mucho más radical a la soberanía.” (HOFFMANN, 2003, p. 83)

²³ Zakheim denomina a política externa norte-americana relativa às *intervenções de intervenções humanitárias seletivas* (ZAKHEIM, 2000). Essa seletividade demonstra a ausência de um padrão comportamental dos EUA frente aos problemas de grandes violações de direitos humanos, isto é, não há um padrão que dê previsibilidade e regularidade às intervenções, o que possibilitaria a elas ser um elemento de constrangimento às violações de direitos humanos. O que há, na realidade, por parte dos norte-americanos, são intervenções *ad hoc*, ou seja, que ocorrem quando se coadunam concomitantemente aos imperativos morais e aos interesses nacionais dos EUA em momento específico.

²⁴ O caráter controverso das ações militares dos (ou lideradas pelos) EUA fica evidente quando Kissinger discute os limites da aceitação consensual ou da recusa à política externa norte-americana no pós-Guerra Fria. Segundo o autor: “A controvérsia que cerca quase todas as ações militares americanas, no período pós-Guerra Fria, mostram que ainda não há um consenso mais amplo sobre o ponto onde os EUA devem marcar o limite do aceitável.” (KISSINGER, 1999, p. 891)

Numa concepção praticamente antagônica, temos Hardt e Negri. Segundo eles, a implementação do “Império”, liderado pelos EUA, consiste numa sobreposição das leis supranacionais às leis nacionais, as quais sofrem a penetração e a “superdeterminação” por parte daquelas. O grande sintoma dessa mudança seria o chamado Direito de Intervenção. Os autores o definem como: “O direito ou o dever que têm os senhores dominantes da ordem mundial de intervir em territórios de outros senhores no interesse de prevenir ou resolver problemas humanitários, garantindo acordos e impondo a paz.” (HARDT; NEGRI, 2001, p. 35)

O direito de intervenção, segundo eles, se justifica não pelo estado de emergência e exceção vigente em si, na maioria das vezes, em povos não ocidentais, mas sim pelo apelo a valores essenciais de justiça. O Ocidente, liderado pelos EUA, legitimaria as suas intervenções (direito de polícia) por meio da evocação dos valores universais que, na prática, são valores tipicamente ocidentais (HARDT; NEGRI, 2001).

Ao longo das seções, pudemos perceber esta tensão: entre universalidade ou particularidade dos direitos humanos, mas mais do que isso, ficou claro ao observarmos a estratégia dos EUA, como os direitos humanos podem ser apropriados pela esfera dos interesses, e do poder. Porém, para que não caíamos num dos dois extremos explicitados acima, a partir da análise das intervenções realizadas pelo governo Clinton, constatamos a ambivalência de tal tema no cenário internacional. Simultaneamente, as intervenções humanitárias comportam em si um caráter humanitário: a defesa da dignidade humana por meio da noção dos direitos humanos. Mas também trazem consigo, ainda que tacitamente, uma dimensão de motivações – políticas, econômicas e estratégicas – que fogem aos princípios humanitários, como são os direitos humanos.

Devemos enxergar essa ambivalência, quando analisamos os EUA, não de maneira simplista, como mera estratégia maquiavélica. A ascensão do tema dos direitos humanos na agenda internacional deve ser entendida de forma um pouco mais elaborada, como um processo histórico, obviamente, direcionado pelos EUA.

O início desse processo ocorreu nos anos de 1970, e foi a partir daí que os EUA começaram a colocar o tema dos direitos humanos na agenda internacional, por meio de investimento maciço. A maturação desses investimentos, tanto financeiros quanto políticos, ocorreu no início da década de 1990, mais precisamente em 1993 e 1994, início do mandato de Clinton. Portanto, somente depois do governo Clinton é que os EUA tiveram plenas condições de propagar o tema dos direitos humanos e usá-lo a seu favor.

Além disso, o governo Clinton se comprometeu, se aproveitando daquele otimismo do início do pós-Guerra Fria, a refazer a função estabilizadora da ONU. Porém, esse processo ocorreu de modo que a ONU se tornasse funcional aos interesses dos EUA. Foi então que a funcionalidade da ONU passou a ser a reconstrução daqueles Estados em crise, e os EUA, por sua vez, tornaram os temas sociais regimes internacionais. Dessa maneira conseguiram enquadrar aqueles Estados em uma securitização legitimada pela “universalidade” do tema dos direitos humanos e do multilateralismo.

A conjugação da atuação nas instituições internacionais, juntamente com a conceituação de Estados, permitiu aos EUA, por meio dos direitos humanos, legitimarem as intervenções humanitárias nos Estados em que tinham interesses.

É justamente essa *seletividade* que deslegitimou, de certa forma, a intervenção humanitária e, conseqüentemente, os direitos humanos, já que, ao elegerem arbitrariamente seus “alvos”, os EUA evidenciaram aquela dubiedade ressaltada anteriormente. Essa característica ambivalente revela a afinação entre a universalidade (formal) dos direitos humanos atingida em Viena, em 1993 – da qual os EUA se beneficiaram na medida em que a usaram como justificativa para as intervenções humanitárias –, e a satisfação dos seus interesses nacionais.

Essa constatação nos leva a dois apontamentos finais. O primeiro deles é que a utilização do tema dos direitos humanos pela política externa do governo Clinton, apesar de sua face multilateral e humanitária apoiada no *soft power*, nos traz aos olhos a tônica da política externa norte-americana: a satisfação do interesse nacional.

E isso nos leva ao segundo apontamento. A relação existente entre direitos humanos e política no âmbito internacional, entre princípios e interesses, como ficou claro ao longo deste artigo, nos leva a afirmar que os direitos humanos, atualmente, não são, como pretendia a Conferência de Viena, uma associação de objetivos, e tampouco formam um regime internacional dissociado dos temas relativos ao poder.

Abstract

This article aims to discuss how, after the Cold War, the United States under Clinton's administration used the introduction of human rights into the international agenda in order to elaborate the conceptualization of state, and consequently, to legitimize humanitarian interventions, such as the one in Kosovo in 1999.

Moreover, it intends to highlight the relationship between those humanitarian interventions and the United States' interests. Such relation itself indicates, in contrast to what was agreed upon at the Vienna Conference (1993), that human rights have not been considered a set of goals so far, let alone an international regime completely dissociated from power-related issues.

Key words: The United States; Human rights; Humanitarian interventions; Clinton's administration; Kosovo.

Referências

- ALVES, J. A. Lindgren. **Os direitos humanos como tema global**. São Paulo: Perspectiva, 1994. (Coleção Estudos).
- ALVES, J. A. Lindgren. Direitos humanos, cidadania e globalização. **Lua Nova**, n. 50, 2000, p. 185-206.
- AYERBE, Luis Fernando. **O ocidente e o resto: a América Latina e o Caribe na cultura do Império**. Buenos Aires: Clacso, 2003.
- AYERBE, Luis Fernando. Os Estados Unidos e as relações internacionais contemporâneas. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 27, n. 2, 2005a.
- AYERBE, Luis Fernando. Prevenção de conflitos e Nation-Building: a dimensão soft do poder estadunidense. **Pensamiento Propio**, Buenos Aires, v. 21, 2005b, p. 87-119.
- BLACKBURN, Robin. Kosovo: the war of NATO expansion. **New Left Review**, n. 235, 1999, p. 107-123.
- BOYLE, Kevin. Stock-taking on human rights: The World Conference on Human Rights, Vienna 1993. **Political Studies**, n. 43, 1995, p. 79-95.
- BRZEZINSKI, Zbigniew. Order, disorder and U.S. leadership. **The Washington Quarterly**, v. 15, n. 2, 1992.
- CHANDLER, David A. **From Kosovo to Kabul: human rights and international intervention**, New York: Pluto Press, 2002.
- DERGHOUKASSIAN, Khatchik. O estado cortesão nas relações internacionais: a disputa por poder e lucro. **Contexto Internacional**, v. 24, n. 2, 2002, p. 267-328.
- DONNELLY, Jack. International human rights: a regime analysis. **International Organization**, v. 40, n. 3, Summer, 1986, p. 599-642.
- DONNELLY, Jack. Direitos humanos internacionais: consequências não intencionais da guerra contra o terrorismo. **Contexto Internacional**, v. 25, n. 2, 2003, p. 333-361.
- FONSECA, Gelson Jr.; LAFER, Celso. Questões para a diplomacia no contexto internacional das polaridades indefinidas (notas analíticas e algumas sugestões). In: FONSECA, Gelson Jr.;

CASTRO, Sérgio Henrique Nabuco (Org.). **Temas de política externa brasileira II**. v. 1. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão; São Paulo: Paz e Terra, 1997. p. 49-77.

FOX, Robin. Human nature and human rights. **The National Interest**. Washington, Winter 2000-2001, p. 77-86.

FUKUYAMA, Francis. The end of history. **National Interest**, v. 16, 1989, p. 5-18.

HARDT, Michael; NEGRI, Antônio. **Império**. Rio de Janeiro: Record, 2001.

HALLIDAY, Fred. **Two hours that shook the world**: September, 11, 2001, causes & consequences. London: Saqi Books, 2002.

HERZ, Mônica. Teoria das relações internacionais no pós-Guerra Fria. **Dados - Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 2, 1997, p. 307-324.

HÖFFE, Otfried. **A democracia no mundo de hoje**. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

HOFFMANN, Stanley. La evolución de Estados Unidos. **Política Exterior**, v. 17, n. 94, 2003, p. 73-85.

HUNTINGTON, Samuel. A mudança nos interesses estratégicos americanos. **Política Externa**, v. 1, n. 1, 1992, p. 16-30.

HUNTINGTON, Samuel. **O choque de civilizações**: e a recomposição da ordem mundial. São Paulo: Objetiva, 1997.

ISHAY, Micheline R. **The history of human rights**: from ancient times to the globalization era. Berkeley: University of California Press, 2004.

KENNEDY, Paul. **Ascensão e queda das grandes potências**. Rio de Janeiro: Campus, 1993.

KISSINGER, Henry. **A diplomacia das grandes potências**. Rio de Janeiro: UniverCidade, 1999.

KRASNER, S. (Ed.). **International regimes**. Ithaca: Cornell University Press, 1983.

LANNES, Ulisses Lisboa Perazzo. O Brasil e as operações de manutenção de paz. In: DUPAS, Gilberto; VIGEVANI, Tullo (Org.). **O Brasil e as novas dimensões da segurança internacional**. São Paulo: Alfa-ômega, 1999.

LUBAN, David. Intervention and civilization: some unhappy lessons of the Kosovo War. In: DE GREIFF, Pablo; CRONIN, Ciaran. **Global justice and transnational politics**: essays on the moral and political challenges of globalization. Cambridge: MIT Press, 2002. p. 79-116.

NOGUEIRA, João Pontes. A guerra do Kosovo e a desintegração da Iugoslávia: notas sobre a (re)construção do Estado no fim do milênio. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 15, n. 44, 2000, p. 1-16.

NYE, Joseph Jr. **O paradoxo do poder americano**. São Paulo: Editora da Unesp, 2002.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. **Os Estados Unidos**: hegemonia e liderança na transição. Petrópolis: Vozes, 2001.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. **A política externa dos Estados Unidos**: continuidade ou mudança? Porto Alegre: UFRGS, 2005.

- PIOVESAN, Flávia. **Temas de direitos humanos**. São Paulo: Max Limonad, 2003.
- RODRIGUES, Simone Martins. **Segurança internacional e direitos humanos: a prática da intervenção humanitária no pós-Guerra Fria**. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.
- TOKATLIAN, Juan Gabriel. América Latina, China e Estados Unidos: um triângulo promissor. **Política Externa**, v. 16, n. 1, 2007, p. 59-65.
- VIGEVANI, Tullo. Ciclos longos e cenários contemporâneos da sociedade internacional. **Lua Nova**, n. 46, 1999, p. 5-53.
- VIGEVANI, Tullo; OLIVEIRA, Marcelo Fernandes. A política externa norte-americana em transição: de Clinton a George W. Bush, **Política Externa**, v. 10, n. 2, 2001.
- VIGEVANI, Tullo; OLIVEIRA, Marcelo Fernandes; LIMA, Thiago. Conflito étnico, direitos humanos e intervenção internacional. **Dados - Revista de Ciências Sociais**, v. 50, n. 2, 2006, p. 159-185.
- VIOLA, Eduardo; LEIS, Héctor Ricardo. Unipolaridade, governabilidade global e intervenção unilateral anglo-americana no Iraque. **Revista Brasileira de Política Internacional**, n. 47, 2004, p. 29-58.
- VITA, Álvaro de. O lugar dos direitos na moralidade política. **Lua Nova**, v. 30, n. 30, 1993, p. 5-34.
- ZAKHEIM, Dov S. Memorandum from the Secretary of Defense. In: ALTON, Frye; BURKHALTER Holly J.; KANTER, Arnold. **Humanitarian intervention**. Crafting a workable doctrine. Three options presented as memoranda to the President. New York: Council on Foreign Relations, 2000.