



Universidade de Brasília

Faculdade de Direito

TAYNÁ MARTINS MORAIS

**A ajuda internacional e os EFFC: a questão da
defesa dos direitos humanos nos Estados fracos,
fracassados ou em colapso**

Brasília

Junho de 2013

TAYNÁ MARTINS MORAIS

**A ajuda internacional e os EFFC: a questão da
defesa dos direitos humanos nos Estados fracos,
fracassados ou em colapso**

Trabalho de conclusão de curso apresentado
ao Curso de Graduação em Direito da
Universidade de Brasília, como requisito
parcial à obtenção do título de Bacharel em
Direito.

Orientador: Professor Dr. George Rodrigo
Bandeira Galindo

Brasília

Junho de 2013

TERMO DE APROVAÇÃO**TAYNÁ MARTINS MORAIS****A ajuda internacional e os EFC: a questão da defesa dos direitos humanos no Estados fracos, fracassados ou em colapso**

Trabalho de conclusão de curso aprovado como requisito parcial para a obtenção do grau de bacharel perante a Faculdade de Direito da Universidade de Brasília, pela seguinte banca examinadora:

George Rodrigo Bandeira Galindo, pós Doutor pela
Universidade de Helsinki

Professor Orientador

Graziela Tavares de Souza Reis, Professora da Universidade
Federal do Tocantins

Membro da banca examinadora

Guilherme Del Negro, Mestrando em Direito na Universidade
de Brasília

Membro da banca examinadora

Brasília, 14 de junho de 2013.

AGRADECIMENTOS

Mais uma etapa chega ao fim. Muito além de um trabalho de conclusão de curso, esta monografia reflete a minha vida acadêmica, desde que ingressei no curso de Direito, sem respostas claras, mas permeada de dúvidas e sonhos. E, assim, num ciclo sem fim de aprendizados e desafios, termino a graduação com a certeza de que a contribuição das pessoas que tanto me motivaram foi indispensável para a conquista desta vitória.

Agradeço, primeiramente, àqueles a quem devo maior gratidão, meus pais. Sem eles nada do que eu alcancei seria possível ou teria qualquer sentido. São exemplos de vida que tanto admiro. Minha mãe, que sempre me apoiou, mesmo quando isso significava se desdobrar em duas para conciliar a exigente vida profissional com as minhas apresentações na escola fundamental. Foi com ela que eu aprendi que a vida é cheia de desafios, e que diante dos obstáculos mais tristes, há de se ter esperança e lutar por dias melhores. Meu pai, que, quando eu ainda era bebê, estudou ao meu lado durante madrugadas a fio por um futuro melhor para a família, foi o meu primeiro contato com o mundo jurídico. E, até hoje, continua a me proporcionar ensinamentos de vida, profissionalismo e ética. Obrigada por me acompanharem na trajetória percorrida até aqui. Obrigada por me apoiarem em todos os meus projetos, mesmo que isso signifique colocar quilômetros e quilômetros de distância entre nós. Obrigada por sempre me incentivarem a ir além e a seguir meus sonhos.

Aos meus avós, por me ensinarem o real significado da palavra companheirismo, mesmo nos momentos mais difíceis. Agradeço aos meus irmãos, Majoy, Leonnardo e Vinnicius, pelos aprendizados e sorrisos partilhados. Ao meu sobrinho Ian, por me (re)ensinar a apreciar os detalhes da vida, da forma que só uma criança sabe.

Ao meu orientador George Galindo, pelas aulas que muito despertaram o meu interesse pelo direito internacional. Obrigada pela paciência e por dedicar parte do seu tempo para escutar minhas inquietações e me orientar.

Aos meus queridos amigos, por todo o carinho e apoio. Obrigada pelas conversas, por escutarem minhas angústias e anseios. Um especial obrigada àqueles que conheci nas salas e corredores da UnB, os quais transformaram a fria e cinzenta FD, mesmo depois de noites viradas estudando, em um lugar caloroso e repleto de alegrias.

Agradecimentos são sempre injustos. Por isso, termino com um pedido de desculpas àqueles que não foram mencionados, mas a quem devo enorme gratidão, bem como àqueles que, mesmo lembrados, as singelas palavras de agradecimentos não conseguem fazer justiça à relevância de suas contribuições para o caminho até aqui traçado.

Primeiro eles vieram pelos terroristas,
E eu não protestei, porque não era terrorista;
Depois eles vieram pelos ditadores tirânicos,
E eu não protestei, porque não era ditadora;
Mais tarde eles vieram pelos muçulmanos,
E eu não protestei, porque não era muçulmana;
Então vieram pelos pobres,
E eu permaneci calada;
Finalmente, eles vieram por mim,
Mas já não havia ninguém para protestar.
(parafraseando Martin Niemöller no poema *First they came*)

RESUMO

Os Estados que não se enquadram no modelo democrático liberal são rotulados como fracos, fracassados ou em colapso. Os EFFC (Estados fracos, fracassados ou em colapso) são vistos como anormalidades. Associa-se aos EFFC a falta de eficácia e capacidade estatal. Pressupõe-se que os EFFC são locais propensos a violações dos direitos humanos. Ademais, são tidos como ameaça à segurança e à paz internacional. O discurso sobre os EFFC procura legitimar a intervenção externa em tais Estados, em nome da defesa dos direitos humanos, da promoção da democracia e do desenvolvimento interno. Ocorre que a intervenção internacional, seja sob a modalidade de cooperação para o desenvolvimento ou de ajuda humanitária, passou a ser tratada, com o advento do novo humanitarismo, como elemento de estímulo a transformações políticas e econômicas, sendo condicionada a compromissos assumidos pelos Estados receptores da ajuda. A politização da ajuda internacional acaba por subordiná-la a interesses geopolíticos e econômicos dos Estados centrais, deixando de ser empregada em regiões sem expressão econômica ou interesse estratégico, como é o caso dos EFFC. Por conseguinte, é fundamental uma análise crítica das construções teóricas e conceituais em torno dos EFFC, bem como da intervenção internacional em Estados assim considerados.

Palavras-chave: Estados fracos; Estados fracassados; Estados em colapso; fracasso estatal; direitos humanos; ajuda humanitária; cooperação para o desenvolvimento; novo humanitarismo.

ABSTRACT

States that do not fit in the democratic liberal model are classified as weak, failed or collapsed. The weak, failed or collapsed states are seen as anomalies. They are associated to state failure and agency loss. It is assumed that weak, failed or collapsed states are prone to human rights violations. Furthermore, they are seen as a threat to international peace and security. The discourse on the state failure seeks to legitimize external intervention in such states, in the name of human rights, the promotion of democracy and internal development. It happens that international intervention, whether through the development cooperation or the humanitarian aid, has been used, with the advent of the new humanitarianism, as an element to stimulate political and economic transformations, being conditioned to obligations undertaken by the aid recipients. The politicization of international aid leads to subordinating the assistance to geopolitical and economic interests of the central states, it is no longer provided in economically and strategically unpromising regions, like the weak, failed or collapsed states. Therefore, a critical analysis of the conceptual and theoretical formulations about the weak, failed or collapsed states, as well as of the international intervention in such states is necessary.

Key words: Weak States; Failed States; Collapsed States; state failure; human rights; humanitarian aid; development cooperation; new humanitarianism.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	1
CAPÍTULO 1: Os EFFC (Estados Fracos, Fracassados ou em Colapso)	4
1.1 Contexto Histórico.....	4
1.2 Caracterização dos EFFC	6
1.3 Os EFFC como Estados artificiais.....	9
1.4 Conceito dos EFFC como discurso legitimador da intervenção estrangeira em tais Estados.....	11
CAPÍTULO 2: Os EFFC e os Direitos Humanos	15
2.1 Considerações iniciais	15
2.2 O conceito dos direitos humanos.....	17
2.3 Fundamentos normativos dos direitos humanos.....	20
2.4 Os EFFC e a violação aos direitos humanos	21
2.4.1 A relação entre o subdesenvolvimento e a propensão a conflitos	23
CAPÍTULO 3: A Ajuda Internacional	26
3.1 O Novo Humanitarismo.....	26
3.1.2 A R2P (responsabilidade de proteger) e o problema da intervenção militar	28
3.2 Vinculação entre a ajuda humanitária de emergência e a cooperação para o desenvolvimento.....	35
3.3 A ajuda humanitária e o constitucionalismo internacional.....	38
CONCLUSÃO.....	41
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	43

INTRODUÇÃO

“There is an implicit tension in the relationship between states and rights: states are simultaneously a threat to human rights and their principal protector”. (ENGLEHART, 2009, p. 163)

Nos últimos tempos, tornou-se universalmente reconhecida a ideia de que os Estados são responsáveis pelas condições de efetivação dos direitos humanos em seus territórios. Tal responsabilidade, como defende Neil A. ENGLEHART (2009), possui duas dimensões, uma normativa e outra empírica. Normativamente, os Estados devem assegurar que os direitos dos cidadãos sejam respeitados por seus agentes e pelos demais indivíduos, ou seja, não permitir abusos de poder e prevenir que as outras pessoas cometam violações. Entretanto, casos em que o próprio Estado não é capaz de dar respaldo concreto ao normativamente determinado não são raros. Há diversos Estados que são fracos, dominados pela corrupção e incapazes de proteger seus cidadãos. Por vezes, mesmo que bem-intencionados, os EFFF (Estados fracos, fracassados ou em colapso) não conseguem prevenir abusos perpetrados por poderosos agentes privados.

Os EFFF são tidos como “não Estados” ou “quase Estados” (JACKSON, 1990). Para a caracterização destes Estados, faço uso das palavras de Robert ROTBERG:

“Nation-states exist to deliver political goods—security, education, health, economic opportunity, environmental surveillance, a legal framework of order and a judicial system to administer it, and fundamental infrastructural requirements such as roads and communications facilities— to their citizens. Failed states honor these obligations in the breach. They increasingly forfeit their function as providers of political goods to warlords and other nonstate actors. In other words, a failed state is no longer able or willing to perform the job of a nation-state in the modern world.” (ROTBERG, 2002. p. 87)

Os EFFF são tidos por muitos autores internacionalistas como cenários propensos a violações dos direitos humanos, uma vez que a incapacidade de regular o território e controlar os agentes estatais tem um relevante impacto negativo nas condições dos direitos humanos.

Associa-se aos EFFF a incapacidade de responder às necessidades sociais de sua população. Tampouco são capazes de exercerem soberania, em consequência da falta de poder em suas fronteiras. São tidos como ameaçadores em nível internacional, devido a instabilidade, muitas vezes, coadunada à violência interna. Cria-se uma dinâmica de falta de controle das estruturas internas, fragilização do monopólio do uso da força e quebra do contrato social.

A internacionalização do impacto da perda de controle interno se dá pela tendência à violação de direitos humanos por via do próprio Estado ou por atores não estatais. “The

human rights literature increasingly recognizes private actors as potential abusers, including corporations, international financial institutions, criminals, insurgents, and even families.” (ENGLEHART, 2009, p. 165)

Faz-se mais do que necessário, então, uma ajuda internacional aos EFC com vistas a uma transformação social que possibilite a estabilização e estruturação estatal. Ocorre que, com o advento do novo humanitarismo, a ajuda humanitária passou a ser condicionada a compromissos assumidos pelos países receptores, como o respeito aos direitos humanos.

A politização da ajuda humanitária, tornando-a um instrumento de ação e pressão política, fez com que tal ajuda passasse a ser pautada em interesses escusos, não sendo, reiteradas vezes, implementada em países sem valor econômico ou estratégico, nomeadamente em diversos Estados classificados entre os EFC.

Diante da proliferação dos chamados Estados fracos, fracassados ou em colapso, bem como a frequente associação entre o fenômeno de fragilidade estatal e a insegurança internacional, o presente trabalho, por meio de uma pesquisa eminentemente bibliográfica, busca analisar as causas, as consequências e os instrumentos de resposta aos EFC. Para cumprir tal propósito, o tema foi dividido em três capítulos.

O primeiro capítulo busca contextualizar o conceito dos EFC, chamando a atenção para o viés político-ideológico de tal construção teórica. Procurou-se investigar como a classificação de Estados como fracos, fracassados ou em colapso é uma nova divisão dos Estados em civilizados e não-civilizados. Outro assunto que mereceu maior análise no Capítulo 1 foi a questão de como o discurso sobre os EFC procura legitimar um projeto de governança global em que a intervenção nos EFC é justificada pela defesa dos direitos humanos e promoção do desenvolvimento.

O segundo capítulo aborda o problema da violação dos direitos humanos nos EFC. Primeiramente, analisou-se a evolução conceitual e normativa dos direitos humanos. Ao avançar o capítulo, passou-se ao exame da vinculação dos EFC a abusos de direitos humanos. Procurou-se retratar como o discurso que associa os EFC a conflitos e pobreza deixa transparecer uma preocupação muito maior com a instabilidade internacional do que com os indivíduos em sofrimento. A relação entre o subdesenvolvimento e a propensão a violência também foi objeto de estudo no Capítulo 2, investigou-se a influência do sistema internacional capitalista para a fragilidade estatal.

Por fim, para analisar como a comunidade internacional tem atuado com vistas a solucionar os problemas dos EFC, o Capítulo 3 tratará da ajuda internacional. O terceiro capítulo verificará as repercussões do chamado novo humanitarismo no sistema de

cooperação internacional. Para tanto, explora a concepção da responsabilidade de proteger e a questão da vinculação entre a ajuda humanitária e a cooperação para o desenvolvimento. Demonstrar-se-á como a ajuda internacional, sob a égide do novo humanitarismo, é condicionada a interesses políticos, econômicos e estratégicos dos Estados centrais, o que a distancia de sua concepção clássica de ser um direito universal de todas as vítimas de conflitos e desastres. Visa-se, ademais, investigar a questão da politização da ajuda humanitária, tendo como uma de suas consequências mais cruéis a falta de cooperação internacional em locais sem valor econômico ou estratégico, entre eles diversos EFC. A parte final do Capítulo 3 explora como a politização da ajuda humanitária fragiliza a ideia de valores universais partilhados pela comunidade internacional.

Não se almeja, neste trabalho, encontrar respostas para os complexos dilemas relacionados a proteção dos direitos humanos nos EFC. Mas sim, oferecer uma visão crítica sobre o tema, e, a partir de tal análise, incentivar futuras reflexões, bem como proporcionar novos diálogos acerca do processo de constitucionalização internacional e sobre os efeitos da politização da ajuda humanitária na promoção da defesa dos direitos humanos.

CAPÍTULO 1: OS EFFC (ESTADOS FRACOS, FRACASSADOS OU EM COLAPSO)

1.1 Contexto Histórico

Os denominados EFFC ganharam crescente espaço nos estudos e debates do panorama internacional, principalmente em decorrência de seus efeitos para a comunidade internacional.

Apesar de não ser um fenômeno novo, foi acentuado pelo processo de descolonização e pelo fim da Guerra Fria. “Failed states are not only a consequence of the end of the Cold War. [...] Failed states are simply more clearly evident today.” (JACKSON, 1998. p. 3)

Os conceitos dos EFFC surgem com o fim da Guerra Fria, quando a atenção internacional passou a se voltar para o “surgimento” dos conflitos intra-estatais. Estes, embora sejam tidos como novos conflitos, não o são, apenas ganharam maior visibilidade, outrora mascarada pelo confronto bipolar durante a Guerra Fria. Mark DUFFIELD e Nicholas WADDEL assim explicam tal contexto:

“The reality of conflict was opened to a wide range of international civilian actors – aid workers, consultants, journalists, businessmen, researchers, and so on – whose presence in war zones had previously been restricted by a Cold War respect for the formalities of sovereignty. This unprecedented internationalisation of internal conflict helped enhance its visibility. The internationalisation and delegitimation of conflict are important mobilizing themes that, during the 1990s, were bringing the domains of development and security together on the terrain of population. Conflict was redefined in terms of its biopolitical threat to human development. That is, as something that destroys the homeostatic nature of populations, wrecking infrastructures and livelihood systems, tipping them into disequilibrium and increasing the risk of enduring cycles of violence and displacement.” (DUFFIELD and WADDEL, 2004. p. 14)

Os conflitos internos e a erosão das estruturas estatais possuem graves consequências para a população civil, afetando, inclusive, os países vizinhos, tendo em vista o fluxo de refugiados, conflitos de fronteira e comércio de armamento. O fim da Guerra Fria provocou um esvaziamento da segurança estratégica e assistência econômica das superpotências e outras fontes externas de apoio. A falta de mecanismos de responsabilização e segurança permitem que a violência seja dirigida contra a população civil, provocando, assim, violações de direitos humanos e deslocamentos populacionais em massa. Mark DUFFIELD (2001) defende que, nessas realidades, muitas vezes há a privatização da guerra, envolvendo atores paraestatais.

A fragilidade dos EFFC está fortemente relacionada à forma como se deu a construção desses Estados em um contexto regado pelo colonialismo, além da posição periférica ocupada por eles no sistema internacional. A relevância do processo de descolonização para a

emergência dos EFC se deve à universalização do modelo de Estado, mas não à sua implementação de fato. O modelo de exploração e domínio territorial foi substituído por um padrão, tratado por DUFFIELD (2001) como a substituição do modelo imperial pela paz liberal.

Consoante a isto está a posição defendida pelos autores da TWAIL (Third World Approaches to International Law) de que o colonialismo continua a produzir efeitos no sistema jurídico internacional. O autor indiano B.S. Chimini, por exemplo, argumenta que a sujeição e colonialismo que marcaram a história dos países do terceiro mundo condenou países da Ásia, África e América Latina ao subdesenvolvimento e à marginalização.(GALINDO, 2013)

Vários dos Estados enquadrados como EFC sofrem em decorrência do legado de um regime colonial: corrupção, tensão étnica e desenvolvimento desigual. No relatório sobre Estados fracassados ou em colapso constatou-se que:

“States formerly submitted to colonial rule (...) power are not only weak but also most often based on dominance rather than legitimacy. The process of the accumulation of centralized power in these countries has consisted of strategies of subordination and assimilation, which tend to maximize the resentment of subordinate groups (ethnic, religious, etc.).”(Failed and Collapsed States in the International System Report, 2003. p. 4)

A exportação dos modelos estatais europeus para as ex-colônias, juntamente com os efeitos negativos da globalização – marginalização das comunidades mais pobres e o crescimento da economia ilegal de guerra –, encadearam a fragilização estatal. Para agravar tal cenário, houve a imposição dos modelos econômicos de desenvolvimento e modernização, que, além de não romperem com a dependência dos recursos advindos das potências internacionais, fragilizaram ainda mais os Estados periféricos. Dessa forma, a fragilidade dos EFC é agravada pela discrepância entre as exigências externas e as capacidades nacionais. Tal entendimento está em consonância com o exposto no relatório supramencionado:

“More generally, Western (to some extent post-Cold War) visions of the world have imposed an obligation to accomplish the task of state building on post-colonial states not only within an extremely short timeframe but also within a context of compliance with fixed international standards (i.e. democracy, rule of law, good governance, market- oriented economy, etc.), which were met by Western countries only after centuries of state-building.” (Failed and Collapsed States in the International System Report, 2003. p. 4)

Predomina, atualmente, na comunidade internacional, um discurso de internalização das causas da fragilidade e do colapso dos Estados marginalizados. Tais Estados, assim, são tidos como os responsáveis por fracassarem – seja por políticas internas erradas, como por instituições fracas e inadequadas - na implementação de um modelo estatal tido como ideal.

No discurso predominante sobre os EFFF, aliada à internalização das causas, está uma lógica securitária. A fragilidade dos EFFF é cada vez mais classificada como uma ameaça à segurança internacional, vez que o fracasso ou o colapso dos Estados é considerado como motor dos fluxos migratórios descontrolados, do narcotráfico e do tráfico ilegal de armas, bem como do terrorismo. Dessa forma, combater o fenômeno da fragilização estatal dos EFFF acaba por reforçar o primado da segurança do Norte, sem, no entanto, procurar aí as causas determinantes de tal fenômeno.

1.2 Caracterização dos EFFF

A própria terminologia Estados fracos, fracassados ou em colapso é objeto de debates acadêmicos. O estudo em torno dos EFFF é permeado de adjetivos de conotação negativa: fraco, frágil, fracassado, em colapso, em crise, instável, ineficiente, etc. Os conceitos dos EFFF são operacionais, uma vez que, por mais que criados em meios acadêmicos, há uma apropriação destes pelas agências de desenvolvimento, ONGs, agências para a reconstrução pós-bélica, instituições financeiras, entre outros.

Os EFFF abarcam uma diversificada e complexa gama de situações, tais como a falência da autoridade central; a instabilidade política; a falta de controle territorial; a reduzida capacidade administrativa e burocrática; a presença de conflito armado; políticas repressivas; e, regimes autoritários. Dessa forma, há uma pluralidade de conceitos que procuram identificar as realidades inseridas no fenômeno dos EFFF.

As definições dos EFFF procuram realçar particularidades das fragilidades de tais Estados. Assim, não há uma fórmula exata para se caracterizar os EFFF. São diversas as contribuições dos teóricos internacionalistas para a definição dos EFFF.

O marco conceitual da noção de Estado fracassado é frequentemente associado ao estudo de Robert JACKSON (1987) intitulado “Quasi-states, Dual Regimes, and Neoclassical Theory: International Jurisprudence and the Third World”, no qual o autor distingue a estabilidade empírica ou soberania positiva da estabilidade jurídica ou soberania negativa. Robert Jackson caracteriza os Estados fracassados como Estados reconhecidos internacionalmente como territórios soberanos, que, entretanto, não apresentam as condições garantidoras de paz, ordem e *good governance* necessárias para a tradicional independência política. Os EFFF, nessa linha, seriam Estados com existência legal mas não política, de fato.

Robert ROTBERG (2004), por sua vez, associa os EFC a situações em que há uma perda de efetividade na garantia de bens públicos e de legitimidade do governo. Distingue os EFC em função da capacidade de governança, com enfoque no fornecimento dos bens políticos mais cruciais. Seu estudo dá grande importância para a questão da segurança, tida por ele como o bem político mais relevante. Seguindo a distinção de Rotberg, os Estados Fracos (*weak states*) seriam aqueles em que há deficiência na prestação dos serviços estatais básicos - em decorrência da falta de recursos -, tais como a segurança, combate à corrupção, débil infraestrutura, entre outros fatores. Por sua vez, os Estados Fracassados (*failing states*) são uma subcategoria dos Estados Fracos, mas diferem destes pela existência de oposição armada. Segundo ROTBERG,

“Nation-states fail because they are convulsed by internal conflict and can no longer deliver positive political goods to their inhabitants. Their governments lose legitimacy, and the very nature of the particular nation-state itself become illegitimate in the eyes and in the hearts of a growing plurality of its citizens. (...) A failed state is a polity that is no longer able or willing to perform the fundamental of a nation-state in the modern world.” (ROTBERG, 2004 p. 1-6)

Georg Sorensen define os Estados frágeis como um complexo de Estados cujas instituições, bem como os processos econômicos e políticos, encontram-se debilitados. Já o Estado fracassado seria a acentuação de tal fragilidade. Segundo o autor, tais Estados, apesar de autônomos, estão nas mãos de uma elite nacionalista que os controla e os explora de acordo com seus próprios interesses (*apud* PUREZA et al., 2005, p. 15).

Na visão de Robert Dorff, os Estados fracassados decorrem de um processo de perda da capacidade estatal em prover uma governança legítima. Defende o uso do termo *failing state* no lugar de *failed-state*, por considerar que não há uma fase final, que seria o fracasso, mas sim um processo de crescente enfraquecimento da capacidade de governança. Processo, este, com diversas etapas e níveis, cada um com particularidades e diferentes reflexos para a segurança nacional e internacional (*apud* PUREZA et al., 2005, p15).

Antonio Jorge RAMALHO (2009) defende que o uso do termo Estado frágil ou Estado falido condiciona o grau de intervenção da comunidade internacional. Segundo o autor, nos Estados frágeis prevalece a ideia de que o Estado serve para garantir o acesso a recursos, com vistas à manutenção de monopólios ou oligopólios pelas elites locais. Em um estágio mais extremo, nos Estados falidos, o Estado já não pode promover os serviços essenciais existentes nas modernas democracias ocidentais e revelam falência das instituições públicas.

Martin DOORNBOS (2006) considera que o *state failure* se manifesta pela incapacidade estatal de impedir ou conter a violência e insegurança dentro de seu território. Tampouco é capaz de atenuar os conflitos étnicos ou religiosos, e, até mesmo de controlar as ações arbitrárias de seus agentes.

O *State Failure Task Force*, criado pelo governo dos EUA em 1994 com vistas a identificar, antecipadamente, os fatores principais que marcam um alto risco de crise política, distingue quatro formas de fracasso estatal: a guerra revolucionária; a guerra étnica; a mudança de regime adversa; e, o genocídio. O colapso estatal, por sua vez, decorreria de fracassos sucessivos em um contexto, geralmente, de conflitos internos, crises humanitárias e crises políticas.

As definições presentes na literatura sobre os EFFF não possuem divergências gritantes, podendo-se identificar características centrais de tal fenômeno:

“Primeiro, o EFFF corresponde à inversão do paradigma da segurança de Hobbes, traduzidas na imagem do colapso da ordem (Zartman, 1995; Jackson, 1998; Wallesteen, 1998) e à quebra do contrato social, imagem reproduzida pela expressão da perda de legitimidade (Dorff, 2002; Rotberg, 2002; Ohlson & Soderberg, 2002). Em segundo lugar, existe quase sempre uma preocupação central com a dicotomia entre o estatuto legal / internacional que esses Estados detêm e a sua existência empírica.” (PUREZA et al., 2005, p.16)

Os conceitos dos EFFF parecem girar em torno de uma ideia superficial de que há uma ordem internacional que, para seu bom andamento, deve ser composta apenas por um certo tipo de modelo de Estado.

A definição dos EFFF está pautada em uma categorização de Estados: forte, fraco, fracassado, em colapso. A maior parte dos teóricos considera que a distinção entre tais Estados fundamenta-se em uma questão de grau. Assim, o Estado em colapso seria a versão extrema de um Estado fraco ou fracassado. Enquanto que no Estados fracos, apesar de débeis, ainda se pode identificar algumas instituições formais, nos Estados fracassados o governo é incapaz de exercer suas funções principais e a ausência do Estado de Direito é quase total.

O enquadramento de um Estado como EFFF é condicionada à agenda do observador, não havendo condições claras e objetivas para se afirmar, por exemplo, quando uma crise política altera o status de um Estado, incluindo-o na categoria de EFFF, ou a partir de quando um Estado fraco entra em colapso.

O Estado não é, seja empírica ou conceitualmente, um fenômeno eterno, mas sim ocupa um lugar específico no tempo e no espaço. O mesmo pode ocorrer com o seu frágil funcionamento, o que não o faz menos Estado (PUREZA et al., 2005, p. 17).

Há um relativo consenso em associar Estado fraco a países pacíficos com enfraquecido poder estatal, e Estado fracassado ou em colapso a países com conflito interno, onde há a privatização da guerra, predomina a perda de controle territorial e existe colapso econômico.

As características incorporadas pelas diversas definições dos EFFF, seriam:

- fragilidade das instituições estatais e consequente incapacidade de assegurar os bens e serviços básicos aos cidadãos;
- instabilidade política e econômica, por vezes associada a forte contestação interna, insatisfação da população e até existência de violência social;
- reconhecimento internacional da soberania, mas não correspondência a um Estado efetivo;
- perda do monopólio legítimo do uso da força e legitimidade do poder;
- ausência de controle territorial;
- incapacidade em garantir segurança e ordem interna, propiciando a exploração desses territórios pelas organizações criminosas e/ou terroristas;
- predomínio da economia informal e ilegal;
- autoridade estatal substituída por atores não-estatais.

Dessa forma, os Estados que não possuem as características do modelo de Estado ocidental democrático, tido como avançado, exportado para os países da periferia do sistema internacional, são agora reclassificados, por meio de um recurso ideológico-político, em fracos, fracassados ou em colapso.

1.3 Os EFFF como Estados artificiais

Os EFFF são considerados por autores como Robert JACKSON e Carl ROSBERG (1982) como artificiais, uma vez que não foram concebidos por meio de condições empíricas de existência, mas surgiram pelo simples reconhecimento da comunidade internacional. Tal artificialidade seria característica definidora do Estado fracassado e, ao mesmo tempo, a causadora de seu fracasso.

A artificialidade é historicamente localizada pela doutrina como um fenômeno decorrente da descolonização. Os Estados tidos como artificiais estariam fadados ao fracasso pela forma como a descolonização ocorreu, em especial pelo desmantelamento dos Impérios Europeus após as duas Grandes Guerras.

Robert JACKSON (1998) afirma que em nome do princípio da autodeterminação reconheceu-se, como Estados, colônias sem as condições empíricas para tal. Como consequência de tal processo nasceram Estados insubstanciais, os quais seriam “quase-Estados”. Nas palavras do autor,

“Failed states” are a consequence of the end of empire. They are a price of unrestricted self-determination of former - usually colonial - dependencies. They have an international existence only because their independence is underwritten by international society including the great powers. [...]Recognition of governments is declaratory and not constitutive, i.e., it is not conditional on empirical statehood domestically. That post-colonial international guarantee has brought into existence a significant number of insubstantial or marginal or even nominal states: what for lack of a better term might be called “quasi-states” of which some have clearly failed, or collapsed, and cease to be “states” in any significant empirical meaning of the term.” (JACKSON, 1998, p. 3)

A artificialidade dos EFC possui causas específicas. Por exemplo, comumente associada à realidade dos Estados africanos, mas não de forma exclusiva, está a questão da demarcação territorial. Defende-se que as fronteiras dos Estados pós-coloniais foram estabelecidas de forma artificial, isto é, sem o devido respeito a realidade étnica local. Robert JACKSON e Carl ROSBERG (1982) ponderam que, “only rarely did a colonial territory reflect the shape and identity of a pre-existing African socio-political boundary [...]” (JACKSON et ROSBERG, 1982, p. 14)

Há também autores que veem a artificialidade do Estado como consequência da não replicação, durante a sua formação, das regras históricas de institucionalização do Estado moderno, sendo de especial importância para a consolidação estatal a ameaça externa e a guerra, pois tais fatores estimulam a união das facções internas. (MONTEIRO, 2006, pp. 54-56)

Outra linha teórica justifica a artificialidade pela imposição do modelo de Estado ocidental, desde a colonização, a sociedades historicamente dotadas de culturas políticas diferentes. Diversos Estados foram, assim, artificialmente construídos, sendo impostos sobre predecessoras formas naturais de organização política, as quais ainda estão presentes e, ao se manifestarem, acabam por enfraquecer a própria existência estatal. (MONTEIRO, 2006, p. 31)

O Estado artificial é tido como uma aberração da Guerra Fria em que, por questões conjunturais, o reconhecimento de um Estado não mais se pautava em fatores empíricos, em consonância com a concepção weberiana, mas, na verdade, o reconhecimento de diversos Estados, em tal período, se deu por uma decisão jurídica externa. Os Estados passaram a ser reconhecidos ou não de forma arbitrária pela comunidade internacional.

Dessa forma, a desvinculação entre a realidade jurídica dos Estados e sua realidade empírica propiciou o surgimento de Estados despreparados, sem as condições do modelo de Estado ocidental ou os meios para alcançá-lo, condenados, assim, ao fracasso por não se adequar ao considerado como ideal pela comunidade internacional. “In short, “failed states” are hollow juridical shells that shroud an anarchical condition domestically. They fail to disclose very much if anything in the way of empirical statehood” (JACKSON, 1998, p.3)

1.4 Conceito dos EFCF como discurso legitimador da intervenção estrangeira em tais Estados

A nomenclatura dos EFCF parte de um modelo weberiano de Estado e do sistema de Estados westfaliano. Caracterizar como fracos, fracassados ou colapsados Estados cujo funcionamento não se adéqua ao que é considerado como ideal, reflete uma relação de poder e de hegemonia da modernidade sobre o não moderno, dado como bárbaro ou ineficiente. Assim, a própria nomenclatura é produto de um projeto civilizador baseado em um sistema imerso nos resquícios do colonialismo, como assinala George GALINDO (2013).

“E as relações coloniais tendiam a ver o “outro” (o bárbaro, o incivilizado, etc) como uma constante fonte de violência que deveria ser reprimida, em nome da pacificação mundial, paradoxalmente com mais violência. As TWAIL II buscam mostrar como o projeto civilizador ainda persiste com vocabulários como “boa governança”, “direitos humanos”, “desenvolvimento” ou “democracia”.” (GALINDO, 2013, p. 4)

Neste sentido estão os ensinamentos de Antony ANGHIE (2004), que em sua obra “Imperialism, sovereignty and the making of International Law” procura demonstrar como a estrutura jurídica internacional produz exclusões do que é considerado como diferente, que não segue os padrões dos Estados Europeus:

“I focus on the rhetoric of the ‘civilizing mission’ that was such an indispensable part of the imperial project. This mission furthered itself by postulating an essential difference -- what might be termed a ‘cultural difference’ -- between the Europeans and non-Europeans, the Spanish and the Indians, the civilized and the uncivilized. This basic distinction has been reproduced, in a supposedly non-imperial world, in the distinctions that play such a decisive role in contemporary international relations: the divisions between the developed and developing, the premodern and the post-modern and now, once again, the civilized and the barbaric. My argument is that the ‘civilizing mission’, the maintenance of this dichotomy -- variously understood in different phases of the history of international law -- combined with the task of bridging this gap, provided international law with a dynamic that shaped the character of sovereignty -- and, more broadly, of international law and institutions.”(ANGHIE, 2004, pp. 310-311)

Dessa forma, o fenômeno dos EFFF, intimamente atrelado à questão da falta de eficácia e capacidade estatal, pode ser associado a uma nova forma de divisão dos Estados em civilizados e não-civilizados. Os EFFF são vistos como anormalidades.

O conceito dos EFFF legitima uma intervenção externa nas periferias do sistema internacional. O projeto de governança global parte da suposição de que os EFFF são locais de perigo e ameaça.

As construções teóricas e conceituais em torno dos EFFF, ao mesmo tempo que os caracteriza, acaba por subjugá-los aos Estados tidos como modernos e civilizados. Acaba, assim, por legitimar um projeto de governança global em que há interferência direta no funcionamento interno dos EFFF e no relacionamento destes com o restante da comunidade internacional.

Uma análise dos acontecimentos históricos recentes comprova o uso das categorias fraco, fracassado ou em colapso, em favor de interesses geopolíticos e geoestratégicos, não sendo, assim, uma mera abordagem analítica. O conceito dos EFFF surge, primeiramente, para descrever os conflitos internos que não tinham uma explicação clara e, de certa forma, legitimar as ações humanitárias nos Estados palco de tais conflitos. Agora, o conceito de EFFF tornou-se um motivo legitimador para intervenções militares externas (PUREZA, 2005, p. 6)

O conceito dos EFFF procura diferenciar do resto da comunidade internacional o conjunto de Estados que não cumprem suas funções para a estabilidade e a paz internacional. Uma análise mais profunda, com foco em quem define e decide quem são os EFFF, permite a percepção de que o conceito é resultado de um discurso político e ideológico que, para além de descrever o EFFF, assume uma dimensão prescritiva. Atrela-se aos EFFF a necessidade de instauração de políticas de reorganização estatal. Assim, deve-se articular intervenções nesses Estados para que recuperem a funcionalidade e padrões determinados pelas potências centrais do sistema internacional. Recuperar a efetividade do Estado para que possa cumprir suas funções, retomar a lógica do contrato social e, conseqüentemente a proteção e garantia dos direitos de seus cidadãos. E, ao final, retomar seu caráter legítimo. Dessa forma, há um controle pela descrição de um fenômeno e da prescrição de um remédio para o mesmo.

O diagnóstico dos EFFF como tais, parte da concepção de que o problema maior não é para os Estados tidos como fragilizados, mas sim os efeitos de desestabilização da paz internacional. Segundo Mark DUFFIELD (2001), o discurso acerca dos EFFF legitima o controle da periferia “selvagem”.

Até que ponto trata-se de mera intervenção humanitária e não de um processo de recolonização?

A intervenção nos EFC é feita em nome da população local e é justificada como medida de proteção dos direitos humanos e manutenção da paz, determinando alterações que são impostas para a reconstrução dos EFC em conformidade com o modelo de civilização exportado pelos Estados desenvolvidos. Ora, o colonialismo se pautava em uma missão civilizatória com vistas a melhorias econômicas, políticas e sociais das comunidades nos territórios colonizados e também implicava a interferência no controle territorial, bem como na forma de governar o território.

Claro que não se pode esquecer que certas intervenções da comunidade internacional são legítimas e que, inclusive, possuem consentimento do governo local. Mas, em um Estado fracassado, em que o próprio governo carece de autoridade e legitimidade, qual seria o valor de tal consentimento?

Não são raros os autores que defendem a ideia de que Estados sem as condições mínimas de paz interna e boa governança deveriam sofrer intervenção externa pelos países bem-sucedidos.

Os instrumentos de reconstrução estatal mais evocados atualmente pela comunidade internacional são a administração transitória e a ajuda externa à governança. A primeira se refere a mecanismos transitórios de privação de soberania objetivando a reconstrução do Estado soberano a curto-prazo. Robert ROTBERG (2002) alerta para a necessidade de um comprometimento a longo prazo que possibilite e fortaleça a segurança e instituições necessárias para a construção de capacidades estatais, e não esforços de curto prazo como frequentemente realizado pelos financiadores das administrações transitórias. “If the world order wants to dry up the reservoirs of terror, as well as do good more broadly, it must commit itself and its powers to a campaign of decades, not months.” (ROTBERG, 2002. p. 96). Como problemas de tal forma de ingerência, pode-se elencar a falta de recursos, a sujeição da intervenção a interesses dos atores externos, a ausência de clareza quanto aos mecanismos de intervenção e de quem decidiria o fim da administração transitória e posterior transferência do poder para o governo local, além do que a manutenção indeterminada da transição acarreta instabilidade. A ajuda externa à governança, por sua vez, dirige-se à capacitação institucional, isto é, formação de juízes, formulação do arcabouço normativo, profissionalização do corpo policial, liberdade de imprensa, eleições livres, entre outros.

Na realidade, o que se defende, mesmo que indiretamente, é o retorno ao instituto da tutela – *trusteeship*. A intervenção internacional no combate a fragilidade e fracasso estatal

tem reproduzido alguns elementos do instituto da tutela, mesmo que não seja assim designada ou apresente as características formais de tal instituto. (PUREZA, 2005, p. 33). A tutela existente no passado era justificada pela busca de implementação dos padrões ocidentais de civilização, não muito diferente do que ocorre atualmente nas interferências nos EFFF. Dessa forma, há um grande perigo de que a intervenção nos EFFF acabe por restaurar projetos com traços colonialistas.

Robert JACKSON (1998), ao tratar da questão do retorno ao instituto da tutela internacional, vê tal fenômeno como uma contrarrevolução que acabaria por reverter o processo de descolonização. Segundo o autor,

“I do not believe that it is either feasible or desirable to return to the era of trusteeship – even if the language is not employed. A change of terminology cannot come to grips with the underlying normative problem that trusteeship or guardianship or any other such term invokes. Whatever it may be termed, trusteeship is normatively at odds with the ethos of equality of cultures, civilizations, races, etc. that entered into international society, in my view quite rightly, during the course of decolonization after centuries of inequality and discrimination.” (JACKSON, 1998, p. 12)

Os discursos sobre os EFFF precisam sofrer um processo de crítica antes de serem absorvidos como verdadeiros. Há necessidade de um estudo mais pormenorizado das realidades locais – de dentro para fora-, que leve em conta a sua contextualização histórica.

Vale ressaltar que, a reiterada tentativa de reprodução do modelo democrático-liberal dominante, de forma irrefletida, sem a devida atenção às particularidades locais, já se mostrou falha. Portanto, o que se deve buscar é a transformação social que não seja imposta, mas sim, estimulada.

CAPÍTULO 2: OS EFFC E OS DIREITOS HUMANOS

2.1 Considerações iniciais

Os direitos humanos são defendidos e aclamados ao redor do mundo como direitos superiores, que concernem a toda comunidade internacional. Mas, afinal, o que são os direitos humanos?

Governos e instituições internacionais, atualmente, proclamam os direitos humanos como um pilar essencial do sistema internacional. O Presidente da Assembleia Geral das Nações Unidas ressaltou, em dezembro de 1998:

“The quest for the basis of human rights to which philosophers, jurists and politicians devoted their interest and concern in the past has... lost its significance. We can affirm today that human rights, beyond the theoretical concepts that justify the sacred and inviolable character of human rights, must be recognized and protected simply because this is what all humankind believes and desires, and because this has been the express will of the international community as reflected in the Universal Declaration.”(CHANDLER, 2002, p. 1)

Em meio a tantas atrocidades ocorridas, o cenário mundial do pós-Guerra é marcado pela crescente valorização e defesa dos direitos humanos. As crueldades cometidas durante o holocausto conduziram a uma nova postura da comunidade internacional em relação à defesa dos direitos humanos, bem como provocaram a imposição de limites para a soberania estatal. O movimento de proteção dos direitos humanos possui um relevante caráter anti-estatalista, uma vez que é permeado pelas desconfianças resultantes das opressões que os Estados cometeram no século XX.

A identificação cega com o coletivo ocasionou um horror inimaginável, revelando como nossa sociedade, apesar de cada vez mais integrada, gera tendências de desagregação. Theodor ADORNO (2003) em seu artigo “Educação após Auschwitz”, considera que:

“Fala-se da ameaça de uma regressão à barbárie. Mas não se trata de uma ameaça, pois Auschwitz foi a regressão; a barbárie continuará existindo enquanto persistirem no que têm de fundamental as condições que geram esta regressão. E isto que apavora. Apesar da não-visibilidade atual dos infortúnios, a pressão social continua se impondo. Ela impele as pessoas em direção ao que é indescritível e que, nos termos da história mundial, culminaria em Auschwitz. Dentre os conhecimentos proporcionados por Freud, efetivamente relacionados inclusive à cultura e à sociologia, um dos mais perspicazes parece-me ser aquele de que a civilização, por seu turno, origina e fortalece progressivamente o que é anticivilizatório. Justamente no que diz respeito a Auschwitz, os seus ensaios *O mal-estar na cultura* e *Psicologia de massas e análise do eu* mereceriam a mais ampla divulgação. Se a barbárie encontra-se no próprio princípio civilizatório, então pretender se opor a isso tem algo de desesperador. (ADORNO, 2003, pp. 119-120)

O perigo de novas atrocidades ocorrerem está na falta de contato com o que aconteceu. A história não pode ser usada como um livro de esquecimento do ruim. Deve-se ter muito cuidado em como os massacres são contados. O simples amenizar dos fatos já é um uso indevido da história. O passado não pode ser apenas contado pelos vencedores ou pelos ditos mais civilizados. A história deve ser multifacetada e permeada de controvérsias. Afinal, um mesmo fato visto por perspectivas totalmente distintas pode ser relatado de diversas maneiras que conflitam entre si. Ao tratar desta questão, LE GOFF (1984) faz a seguinte reflexão:

“a história seria não só a projeção que o homem faz do presente no passado, mas a projeção da parte mais imaginária do seu presente, a projeção no passado do futuro que ele escolheu, uma história-ficção, um história-desejo às avessas.” (LE GOFF, 1984, p.165)

A inação da comunidade internacional, reiteradas vezes, ocorre pelo privilégio da autonomia dos Estados em detrimento dos direitos humanos. Tal situação deve ser combatida. Não são os Estados os merecedores da tutela internacional, mas sim os indivíduos. Neste sentido, ADORNO (2003) considera que:

“Finalmente, o centro de toda educação política deveria ser que Auschwitz não se repita. Isto só será possível na medida em que ela se ocupe da mais importante das questões sem receio de contrariar quaisquer potências. Para isto teria de se transformar em sociologia, informando acerca do jogo de forças localizado por trás da superfície das formas políticas. Seria preciso tratar criticamente um conceito tão respeitável como o da razão de Estado, para citar apenas um modelo: na medida em que colocamos o direito do Estado acima do de seus integrantes, o terror já passa a estar potencialmente presente.” (ADORNO, 2003, p.137)

Grande problema a ser solucionado para a efetivação dos direitos humanos é a questão da seletividade da comunidade internacional no que tange à intervenção em situações de violações aos direitos humanos, bem como em qual medida se dá tal intervenção. Muitas vezes, por interesses escusos, a morosidade da atuação da sociedade internacional para a manutenção da paz e prevenção de crimes contra a humanidade, face à urgência das situações, acaba por gerar uma permissão indireta às atrocidades. Interesses políticos estão intensamente presentes nas relações da comunidade internacional e possibilita que países com expressiva força bélica ou econômica – entre eles, contraditoriamente, encontram-se os Estados do rol dos chamados civilizados, exportadores do modelo ideal de democracia – violem direitos fundamentais sem sofrer qualquer sanção ou represália.

O poder político das grandes potências na conjuntura internacional não pode passar despercebido, uma vez que não são raras as violações convenientemente tidas como irrelevantes e posteriormente esquecidas sem qualquer análise mais profunda. “Motor secreto

das instituições, da lei e da ordem: a política é a guerra continuada por outros meios.” (FOUCAULT, 1999, p.22)

O discurso internacional sobre a importância dos direitos humanos teve indiscutível crescimento desde o fim da Segunda Guerra Mundial, mesmo assim, diversos Estados continuam a violar uma vasta gama de tais direitos. Neste sentido, são as considerações de CALLAWAY et HARRELSON-STEPHENS sobre os direitos humanos:

“This suggests that while citizens in parts of the world are experiencing greater respect for human rights, the majority have yet to realize and enjoy the full spectrum of human rights. The disjuncture between the discourse on human rights and the realization of human rights is one of the important paradoxes of the study of human rights.”(CALLAWAY et HARRELSON-STEPHENS, 2007, p.10)

Na verdade, alguns dos piores casos de violações dos direitos humanos ocorreram após as Grandes Guerras: as atrocidades cometidas por Khmer Rouge no Camboja; a limpeza étnica na antiga Iugoslávia; o genocídio em Ruanda; o genocídio na região de Darfur no Sudão; entre outros. Insegurança alimentar, falta de água e inexistência de um sistema básico de saúde são uma realidade diária em várias partes do mundo.

2.2 O conceito dos direitos humanos

A expressão direitos humanos é relativamente nova, tornando-se parte da linguagem cotidiana apenas após o fim da Segunda Guerra Mundial e com o surgimento da Organização das Nações Unidas – ONU, em 1945. Substitui a expressão direitos naturais que caiu em desuso, tendo em vista que o direito natural, com o qual está intimamente relacionada, passou a ser alvo de diversas críticas e controvérsias.

Embora o auge dos direitos naturais não tenha perdurado por muito tempo, a ideia de direitos humanos, no entanto, resistiu. A abolição da escravatura, a legislação trabalhista, a educação popular, o sindicalismo, o movimento do sufrágio universal, estes e outros exemplos de impulsos reformistas do século XIX evidenciavam que a ideia não seria extinta. Porém, foi com a ascensão e queda da Alemanha nazista que a ideia de direitos humanos tornou-se constante e relevante nos discursos de toda a comunidade internacional. À luz do defendido por Burns WESTON (1992):

“The laws authorizing the dispossession and extermination of Jews and other minorities, the laws permitting arbitrary police search and seizure, the laws condoning imprisonment, torture, and execution without public trial – these and similar obscenities brought home the realization that law and morality, if they are to be deserving of the name, cannot be grounded in any purely Utilitarian, Idealist, or other consequentialist doctrine. Certain actions are wrong, no matter what; human beings are entitled to simple respect at least.” (WESTON, 1992, p. 17)

Atualmente, a vasta maioria dos estudiosos, filósofos e juristas defende que, independentemente de aspectos culturais, todo e qualquer ser humano é detentor, pelo menos em teoria, de direitos básicos. Muitos são os que consideram a última metade do século XX como o marco do reconhecimento da internacionalização e universalização dos direitos humanos.

A ideia de que cabe à comunidade internacional salvaguardar os direitos humanos passou a ser defendida e aclamada nas mais diversas sociedades. “The end of the Cold War has de-ideologized the struggle for human rights and reinforced the international human rights movement.” (BURGENTHAL, 1997, p. 3).

A crescente e ampla aceitação, tanto no plano interno, quanto externo, dos princípios dos direitos humanos, não quer dizer que há um consenso sobre a natureza e definição dos direitos humanos. Embora o significado exato de direitos humanos permaneça controverso e ambíguo, está cada vez mais claro que existem determinados conceitos sobre o que eles representam.

Apesar da falta de concordância, certos postulados sobre os direitos humanos são vastamente admitidos e, a partir deles, pode-se delinear o que a comunidade internacional entende por direitos humanos. Em consonância ao que defende Burns WESTON (1992, p. 17), há cinco postulados principais, que são amplamente aceitos, apesar de suscitarem certas controvérsias. Primeiramente, os direitos humanos representam demandas individuais e de grupos para modelar, bem como compartilhar o poder e valores, tais como o respeito e a tolerância mútua. Assim, segundo o autor, os direitos humanos limitam o poder estatal. Em segundo lugar, os direitos humanos representam um amplo conjunto de valores que têm respaldo legal e moral. O terceiro postulado seria que para um direito ser considerado como direitos humanos é essencial o caráter geral ou universal, significando que, de certa forma, são possuídos, teoricamente, por todos os seres humanos, sem discriminações. O quarto postulado refere-se ao fato de que os direitos humanos são interdependentes e se autolimitam, não podendo ser pensados de forma absoluta. Por último, o quinto postulado seria que os direitos humanos são fundamentais. Este postulado gera mais perguntas do que respostas - afinal, o que caracterizaria um direito como fundamental? – além de ser alvo de diversas críticas.

David CHANDLER (2002), por sua vez, ao tratar da questão do conceito dos direitos humanos, afirma que estes são considerados por muitos doutrinadores como uma *framework* para a mudança progressiva nas relações internacionais. Segundo o autor, os direitos humanos são vistos como um suporte para uma abordagem radical e transformativa da sociedade

internacional. “The discourse of human rights appears to go beyond the liberal democratic framework to aspire to a broader normative Project of human progress, which celebrates the universal nature of humanity.” (CHANDLER, 2002, p. 1)

De acordo com CHANDLER (2002), o conceito de direitos humanos contém três ideias principais e intimamente relacionadas. Primeiramente, há a ideia de universalidade, segundo a qual, em um mundo cada vez mais globalizado, promover os direitos humanos é uma preocupação que interessa a todos os indivíduos. O amplo uso do conceito dos direitos humanos tem coincidido com a crescente crença de que vivemos em uma comunidade global, em que os interesses de todos os seres humanos estão interligados. Para o autor, os direitos humanos são considerados como universais em dois aspectos: o primeiro e mais importante diz respeito ao fato de que o sujeito dos direitos humanos é o cidadão universal, e não o cidadão político definido pelos Estados; o segundo aspecto é o de que a ideia de universalidade é extremamente poderosa, tendo em vista que, pelo menos em teoria, o suporte para os direitos humanos é universal, não sendo limitado por fronteiras ou discriminações.

A segunda ideia presente no conceitos dos direitos humanos, segundo David CHANDLER (2002), é a do *empowerment*. Isso porque, os direitos humanos incentivam a igualdade social e fornecem suporte para as reivindicações individuais, das minorias oprimidas ou grupos socialmente excluídos. A ideia do empoderamento de direitos está relacionada à defesa contra o abuso de poder em qualquer lugar. Dessa forma, os direitos humanos são vistos como uma proteção contra desigualdades e o domínio dos poderosos sobre os fracos.

Em terceiro lugar está a ideia do *human-centred approach*, baseada em valores éticos e morais. A centralidade no ser humano significa colocar os indivíduos acima de interesses políticos e econômicos. Muitos defendem que são as aspirações morais dos direitos humanos que lhe concedem legitimidade, a qual não pode ser obtida meramente pelas práticas políticas institucionais.

Roberto LYRA FILHO (1982) defende a seguinte ideia sobre os direitos humanos: “Estes, como veremos, conscientizam e declaram o que vai sendo adquirido nas lutas sociais e dentro da História, para transformar-se em opção jurídica indeclinável.” (LYRA FILHO, 1982, p. 5)

Segundo PEREZ LUÑO (1991), os direitos humanos não são meros postulados de dever ser. Para além de sua dimensão utópica, há um projeto emancipatório real e concreto traduzido em formas históricas de liberdades.

Indivíduos de distintas culturas e sistemas políticos podem chegar a conclusões

diferentes sobre o real significado dos direitos humanos. “The inability to come to any consensus has led to definitions of convenience as states carve out meanings and conceptions that serve their best interests.”(CALLAWAY et HARRELSON-STEPHENS, 2007, p.5)

2.3 Fundamentos normativos dos direitos humanos

Os principais avanços do movimento em defesa dos direitos humanos foram a proteção legal alcançada e a instauração da justiça internacional.

As disposições da Carta das Nações Unidas (1945) relativas aos direitos humanos, apesar das limitações, representam a inserção na ordem internacional de um novo princípio de legitimação do poder e uma significativa mudança no direito internacional, uma vez que princípios e normas jurídicas internacionais passaram a regular a relação de um Estado com as pessoas que se encontram dentro de sua jurisdição (CARRILLO SALCEDO, 2001, p. 35).

Com a proclamação da dignidade humana juntamente com a afirmação de respeito universal aos direitos humanos – artigo 55 da Carta - , estes ultrapassam as amarras do direito internacional tradicional, que se limitava a regular as relações de coexistência e cooperação entre Estados soberanos, sem interferir no tratamento que os Estados davam aos seus cidadãos. “Compreendeu-se, pouco a pouco, que a proteção dos direitos básicos da pessoa humana não se esgota, como não poderia esgotar-se, na atuação do Estado, na pretensa e indemonstrável competência nacional exclusiva.” (CANÇADO TRINDADE, 1991, p. 4)

Ao reconhecer a universalidade dos direitos humanos, a Carta das Nações Unidas impôs como condicionantes do exercício das competências soberanas obrigações jurídicas internacionais. E, por isso, Juan CARRILLO SALCEDO (2001) considera que a Carta conferiu uma dimensão constitucional aos direitos humanos.

A Declaração Universal de Direitos Humanos, aprovada pela Assembleia Geral das Nações Unidas, em 1948, como um “ideal comum a ser atingido por todos os povos e todas as nações”, foi o primeiro documento relativo aos direitos humanos elaborado por uma organização internacional. A Declaração significou um impulso decisivo para o processo de generalização da defesa e proteção dos direitos humanos. (CANÇADO TRINDADE, 1991, p.1)

A Declaração Universal dos Direitos Humanos passou a ser o modelo do que a comunidade internacional entendia por direitos humanos, enfatizando o dever estatal de

respeito e garantia do efetivo exercício dos direitos proclamados na Declaração. Segundo Juan CARRILLO SALCEDO,

“La Declaración Universal de Derechos Humanos se consolidó así progresivamente en la práctica internacional como una especie de modelo o estándar de referencia, con innegable significado y valor jurídicos, en tanto que interpretación auténtica de las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos.” (CARRILLO SALCEDO, 2001, p. 69)

Richard FALK (2000, p. 53), por sua vez, considera que a Declaração Universal dos Direitos Humanos foi a base para o movimento de tais direitos e deu início ao processo de internacionalização dos direitos humanos, que teve significativo impacto no papel dos direitos humanos na vida política internacional.

A universalização dos direitos humanos fez com que a comunidade internacional se apoderasse de fatores que, até então, eram de domínio exclusivo dos Estados. Daí a necessidade de criação de um sistema internacional de controle e monitoramento, a *international accountability* (PIOVESAN, 1996, p. 177).

Como desdobramentos da Declaração foram aprovados, em 1966, os Pactos Internacionais dos Direitos Civis e Políticos e dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Além disso, a Declaração acarretou o surgimento de diversos documentos que visam, entre outros objetivos, a implementação de políticas públicas que protejam e concretizem os mais diversos direitos humanos. Vale ressaltar que os princípios da Declaração Universal dos Direitos Humanos foram incorporados em diversas constituições nacionais.

Porém, nenhum documento, seja um texto constitucional ou um tratado internacional, tem a capacidade de garantir a efetivação e universalização dos direitos nele reconhecidos. Dessa forma, a luta pelo cumprimento dos direitos humanos já normatizados deve ser contínua, para que possam ser usufruídos por todos os indivíduos.

2.4 Os EFFF e a violação aos direitos humanos

A crescente proliferação dos designados EFFF foi acompanhada pelo discurso de que tal fenômeno provoca o aumento das ameaças à segurança internacional e humana. São vários os autores e organizações que relacionam a fragilidade e o fracasso estatal às violações dos direitos humanos. Mas, até que ponto esta relação é verdadeira? Os abusos dos direitos humanos são consequências diretas e exclusivas dos problemas internos dos EFFF?

Um entendimento claro sobre as fontes e causas dos conflitos é fundamental para o combate da situação de fragilidade dos EFFF.

Neil ENGLEHART (2009, p. 164) por exemplo, argumenta que Estados fracos criam condições para abusos de direitos humanos, porque perdem o controle de seu território e não conseguem conter ou punir as ações danosas dos cidadãos poderosos. Segundo o autor, a fraqueza estatal encoraja a formação de grupos armados paraestatais, o que eleva a propensão à instauração de uma guerra civil. Além disso, para Englehart, é frequente que, nos EFFC, elites locais poderosas usurpem a autoridade estatal, com o objetivo de livremente usar da força e da intimidação para manter seu poder, o que provoca inúmeras violações de direitos humanos.

Robert ROTBERG (2002), por sua vez, considera os conflitos internos de desavenças étnicas como o motor das guerras civis “the civil wars that characterize failed states usually stem from or have roots in ethnic, religious, linguistic, or other intercommunal enmity.”(ROTBERG, 2002, p. 86)

Anda TAROPA-IACOB (2011) defende que a fragilidade estatal se tornou um problema endêmico ao redor do mundo, uma vez que muitos Estados não conseguem atender às necessidades básicas de seus cidadãos, e tal vulnerabilidade se alastra para além das fronteiras. Quando um Estado é caracterizado como frágil é provável, afirma a autora, que venha a ser um Estado fracassado, em que a sociedade é afetada negativamente e há uma dissolução do *rule of law*. “The widespread violation of human rights is an endemic problem, especially in African states, where every day, women are raped, people are tortured, killed or displaced and children are used by armed groups.”(TAROPA-IACOB, 2011, p.1).

Abusos aos direitos humanos geralmente ocorrem em locais em que a coesão social é frágil, o que é frequente nos EFFC. Em grande parte destes Estados, o sistema colonial, ao juntar pessoas de diferentes etnias, religiões e visões políticas, forjou um senso comum de cidadania. No período pós-colonial, o falso sentimento de cidadania deu lugar a conflitos entre facções de distintas etnias, desencadeando, então, uma erosão social intensa. “This desideratum was too hard to accomplish, the post-colonialism period has the best proof that the new leaders were not able to manage a young political system so they failed in favor of dictators.” (TAROPA-IACOB, 2011, p.3).

Reiteradas vezes os conflitos e as violações aos direitos humanos nos EFFC são associados a um fraco sistema de controle interno (*agency loss and poor policing*). As principais vítimas são cidadãos sem quaisquer meios de proteção e defesa. A falta de mecanismos de responsabilização e a ausência de autoridade estatal e segurança interna dão espaço para que a violência seja dirigida contra a população civil, provocando violações de direitos humanos e deslocamentos populacionais em massa.

Neil ENGLEHART (2009) defende que o abuso de direitos humanos tende a ocorrer em Estados frágeis. Em geral, quanto melhor o aparato estatal, mais seguros seus cidadãos estarão. “In the post-Cold War world, we need to squarely face the issue of state capacity, recognizing that weak states cannot secure the rights of their citizens.”(ENGLEHART, 2009, p.177)

TAROPA-IACOB (2011), por sua vez, considera ser necessário um processo de recuperação, que envolva a ajuda externa e a cooperação interna para que se consolide *the rule of law*.

Da análise dos estudos sobre os EFFF, depreende-se que para a comunidade internacional os EFFF são cenários de tensões sociais decorrentes da fragilidade estatal, acirradas, muitas vezes, pelas diferenças étnicas; também está presente a ideia de que as elites locais preenchem o vazio de autoridade resultante do fracasso estatal, provocando fenômenos de privatização do poder e do uso da força; e, por fim, considera-se que há afastamento do Estado das expectativas e necessidades sociais. Tal cenário, portanto, é de extrema propensão a violações de direitos humanos.

O discurso sobre as causas das guerras internas nos EFFF é permeado de preconceitos e restrito a análise de problemas internos, sem o reconhecimento da parcela de responsabilidade da própria comunidade internacional para o fracasso de tais Estados.

2.4.1 A relação entre o subdesenvolvimento e a propensão a conflitos

Associam-se os EFFF a conflitos e pobreza. A ideia de que os EFFF são locais de perigo e ameaça acaba por justificar a defesa de uma governança global.

“The link between underdevelopment and propensity to conflict makes development assistance important also in violence prevention” (BRANCZIK, 2004, p. 2). A guerra contra o terror acabou por alterar o foco dos planos de segurança internacional. A defesa dos países desenvolvidos passou a ser priorizada em detrimento da capacitação e desenvolvimento das sociedades subdesenvolvidas. A busca pela concretização e proteção de condições dignas para as populações dos Estados da periferia foi mitigada por uma estratégia de desenvolvimento dos países subdesenvolvidos com vistas a anulação de elementos fomentadores de práticas terroristas.

De acordo com Mark DUFFIELD (2001), há uma radicalização da política de desenvolvimento, agora centrada na segurança internacional. O subdesenvolvimento é visto como perigoso, razão porque se defende a necessidade de transformação social para adequar

os Estados pobres ao modelo liberal. Entretanto, a violência interna dos EFTC é acirrada pela economia de exploração. A violência passa a ser elemento fundamental para a sobrevivência política e econômica nos EFTC (DUFFIELD, 1994, p. 2).

Os EFTC ficam propensos a redes econômicas ilegais, denominadas por Mark DUFFIELD (2001) como *networks wars*, as quais acabam por destruir ou impossibilitar o surgimento de uma infraestrutura mínima e bases para o desenvolvimento econômico local. Segundo o autor, o processo de globalização capitalista muito mais do que propagar estruturas pacíficas de mercado, acarreta o surgimento de economias de guerra violenta. A guerra, assim, não pode ser encarada como mera crise, mas sim como consequência da economia e política internacionais.

Mark DUFFIELD (2001, p. 28) ressalta que o próprio sistema internacional capitalista propaga desigualdades e acúmulos de riquezas que repercutem diretamente nos conflitos e fragilidades estatais. A economia internacional acaba por marginalizar, bem como incitar a exploração informal e ilegal dos recursos dos países subdesenvolvidos. Dessa forma, restringir o subdesenvolvimento a políticas internas errôneas é deixar de lado outras causas para o processo de fracasso estatal e, conseqüentemente, limitar o estudo com vistas a remediar a situação.

Para Amelia BRANCZIK (2004), os conflitos internos são agravados pelas desigualdades políticas, econômicas e sociais; pobreza extrema; estagnação econômica; e, estrutura governamental precária. As políticas de cooperação internacional visam à melhoria macroeconômica e crescimento econômico, independente dos potenciais efeitos na distribuição de renda. Não há grande preocupação quanto às necessidades das sociedades profundamente divididas internamente. A liberalização do mercado, por exemplo, pode provocar um aumento do desemprego e, pela distribuição desigual dos aferimentos econômicos, acentuar ainda mais as diferenças étnicas (BRANCZIK, 2004, p. 6).

A defesa, encabeçada pelo Banco Mundial, de que os EFTC tornar-se-ão estáveis por meio da liberalização do mercado contrapõe-se à ideia de que a estabilidade dos EFTC só será alcançada se imersa em um contexto de paz sustentável em que haja desenvolvimento justo e paridade nos relacionamentos entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos.

Diferentes estudos sobre as guerras civis demonstram que a relação entre pobreza e violência não é tão direta e simples. Os conflitos internos são liderados, na verdade, não pela população pobre, mas sim pelas elites corruptas que utilizam a violência para se manterem no poder político e controlarem os recursos naturais. (ARMIÑO, 2002, p. 36). Portanto, a solução para o problema dos conflitos internos não se dará meramente pelo estímulo ao

desenvolvimento, como é comumente defendido, mas requer o confronto às estruturas de poder de quem se beneficia da violência, não só internamente, como em nível internacional.

Há de se considerar os EFTC, também, mas não exclusivamente, como consequência da globalização econômica que marginaliza Estados sem estrutura e sem recursos para competir no mercado mundial.

A ideia de que a guerra e a fragilidade do Estado são crises que ameaçam o bom funcionamento do sistema internacional acaba por não levar em consideração que tais fenômenos são, consideravelmente, produtos do sistema internacional em mutação (globalização econômica e cultural; armamentismo; disputa por recursos naturais; tráficos de pessoas e de drogas; crime organizado, etc). Assim, a percepção da real natureza da fragilidade, fracasso ou colapso do Estado fica obscurecida.

Deve-se promover a cooperação internacional para o desenvolvimento, que vise a reduzir as desigualdades locais, bem como reprimir o comércio ilícito de armas, drogas e recursos naturais.

CAPÍTULO 3: A AJUDA INTERNACIONAL

3.1 O Novo Humanitarismo

No período da Guerra Fria, a ajuda humanitária refletia os interesses de segurança na época dominantes, isto é, o alinhamento a algum dos grandes blocos de influência e paz social interna. Após a Guerra Fria, a ajuda humanitária passou a ser usada com vistas a promover mudanças sociais para apaziguar e acabar com os “novos” conflitos nos EFC. Porém, o foco da ajuda humanitária deixa de ser a segurança das populações de tais Estados e torna-se a estabilidade da comunidade internacional.

A vinculação entre a ajuda humanitária e a cooperação para o desenvolvimento tem sido, desde meados da década de 80, um dos temas centrais no âmbito da cooperação internacional. O debate acerca de tal relação, bem como as críticas, no início dos anos 90, aos princípios norteadores da ajuda humanitária, culminou em uma nova visão da ajuda humanitária, que foi denominada como novo humanitarismo. Visão, esta, que possui diferenças teóricas e práticas com a concepção clássica da ajuda humanitária, bem como adquiriu, a partir dos anos 90, um caráter hegemônico, ao ser adotada pela maior parte dos governos doadores, agências multilaterais e ONGs.

De acordo com a concepção do novo humanitarismo, os objetivos tradicionais da ajuda humanitária seriam meramente paliativos e insuficientes. Assim, postula-se a promoção de objetivos mais amplos, em particular a construção da paz; a defesa dos direitos humanos; e, sobretudo, o desenvolvimento.

A concepção do novo humanitarismo foi pautada em dois fatores principais. O primeiro foi o impacto das críticas em relação às diversas operações de ajuda humanitária, tais como o caráter paliativo e não sustentável da intervenção, a falta de eficiência e profissionalidade, bem como a possível contribuição para a perpetuação dos conflitos. O segundo fator foram as mudanças substanciais na geopolítica internacional com o fim da Guerra Fria, o que provocou uma transformação na natureza das crises humanitárias. Isto porque, saiu de cena o confronto bipolar e ganharam relevância as emergências políticas complexas, em que a crise humanitária ocorre em um contexto de conflito interno. Assim, a ajuda humanitária passou a ser empregada de forma recorrente em destinos caracterizados por conflitos armados, situação muito mais complexa do que os desastres naturais. (ARMIÑO, 2002, p. 6)

O novo humanitarismo busca ampliar os objetivos da ajuda humanitária para além de salvar vidas e aliviar o sofrimento das vítimas de desastres. Defende-se a promoção, principalmente, dos seguintes objetivos: a construção da paz, a defesa dos direitos humanos e o desenvolvimento local.

Característica marcante do novo humanitarismo é o seu caráter político. A ajuda passa a ser uma ferramenta de estímulo de processos políticos e sociais. A ajuda humanitária é convertida em um componente da política externa dos Estados doadores, os quais estabelecem marcos globais de políticas e definem suas relações com os Estados periféricos. Em tais marcos, a ajuda humanitária é empregada em consonância não apenas à cooperação para o desenvolvimento, mas também às relações diplomáticas, econômicas, comerciais e questões de segurança e defesa. (ARMIÑO, 2002, p. 6). Por conseguinte, há uma crescente politização da ajuda humanitária, processo que acaba por subordiná-la a interesses políticos, econômicos e militares dos doadores, afastando-a das necessidades locais.

A politização da ajuda humanitária foi acompanhada pelo esvaziamento dos princípios humanitários clássicos (imperativo humanitário, imparcialidade, independência e neutralidade). Entra em cena a ética consequencialista e as condicionantes humanitárias (ARMIÑO, 2002, p. 9).

A ideia de uma ajuda humanitária fundamentada no princípio do imperativo humanitário, isto é, uma obrigação moral de ajudar toda pessoa em necessidade, é preterida e progressivamente substituída pela ética consequencialista. A ajuda humanitária deixa de ser vista como uma obrigação absoluta e passa a ser empregada em função de objetivos estabelecidos pelos doadores.

Com o surgimento das condicionantes humanitárias, a prestação da ajuda humanitária fica vinculada a compromissos assumidos pelos países receptores. Os doadores, cada vez mais, condicionam a prestação de assistência internacional à aceitação de um acordo de paz e contínuo compromisso de implementação de práticas econômicas e políticas que fortaleçam a paz, os direitos humanos e a democracia. (BRANCZIK, 2004, p. 2). Acarretando, inclusive, situações extremas em que a ajuda humanitária é negada a certos grupos ou locais. Perez de ARMIÑO (2002, p. 7) exemplifica tal circunstância com o caso da Sérvia, no final dos anos 90, em que a ajuda foi concedida às cidades controladas pela oposição, mas negada àquelas governadas pelo partido de Milosevic.

À luz da teoria do novo humanitarismo, difunde-se o princípio do “do no harm”. De acordo com este, a ajuda não deve ser empregada quando houver suspeita de que possa causar mais prejuízos do que benefícios (ARMIÑO, 2002, p. 7)

Apesar das condicionantes humanitárias poderem contribuir e estimular transformações sociais e políticas a longo prazo, há uma contradição ao princípio clássico da ajuda humanitária como um direito universal, neutro e imparcial. “De este modo, por muy efectiva que pueda resultar esta forma de presión política, no deja de suscitar serios dilemas morales.” (ARMIÑO, 2002, p. 7)

Como bem adverte BRANCZIK (2004, p. 4), condicionar a ajuda humanitária acarreta o risco de prejudicar os mais pobres e mais vulneráveis.

No contexto do novo humanitarismo, a ajuda humanitária impulsionada exclusivamente por motivos humanitários é enfraquecida pela politização e militarização da mesma. As condicionantes econômicas e políticas da cooperação para o desenvolvimento e o aumento da intervenção internacional, até mesmo militar, estão intimamente relacionadas à ideia de governança global, liderada pelos Estados centrais e imposta aos Estados periféricos.

3.1.2 A R2P (responsabilidade de proteger) e o problema da intervenção militar

Outro aspecto marcante do novo humanitarismo é o de que soberania nacional passou a ser encarada como responsabilidade de um governo em prover as condições mínimas de bem-estar social aos seus cidadãos. (BRANCZIK, 2004, p. 4). Ao lado dos tradicionais requisitos de estabilidade estatal, adicionou-se a exigência da “responsabilidade de proteger”. “But there is a necessary re-characterization involved: from sovereignty as control to sovereignty as responsibility in both internal functions and external duties.” (The Responsibility to Protect, Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty, 2001, p. 13).

A responsabilidade de proteger - originada em 2001 e proposta pela Comissão Internacional de Intervenção e Soberania Estatal (ICISS), uma iniciativa canadense que juntou 12 especialistas para discutir a questão da intervenção humanitária -, ecoa o defendido pelo novo humanitarismo e já apresenta grandes repercussões no cenário das relações internacionais. Foi adotada de forma unânime pelos chefes de governo durante a Cúpula Mundial da ONU em 2005, com o objetivo de prevenir e deter o genocídio, os crimes de guerra, a limpeza étnica e os crimes contra a humanidade.

O estudo elaborado pela Comissão tem como ideia central a de que todo Estado tem a responsabilidade de proteger seus cidadãos. A comunidade internacional tem a responsabilidade de incentivar e ajudar os Estados a garantir a proteção. Entretanto, quando o Estado não desempenha tal proteção - como em casos de guerra civil, insurreição, repressão

ou fragilidade estatal -, a responsabilidade de proteger passa a ser um encargo dos demais Estados da comunidade internacional. A comunidade internacional, então, deve estar preparada para adotar uma ação coletiva adequada, de forma oportuna e decisiva, bem como em conformidade com a Carta das Nações Unidas.

Os fundamentos ensejadores da responsabilidade de proteger como princípio para a atuação da comunidade internacional são as obrigações inerentes ao conceito de soberania; a responsabilidade do Conselho de Segurança da ONU em manter a paz e a segurança internacional, em consonância ao disposto no art. 24 da Carta da ONU; as obrigações legais decorrentes de acordos e tratados internacionais; bem como as práticas desenvolvidas pelos Estados, organizações regionais e pelo próprio Conselho de Segurança.

A responsabilidade de proteger engloba três responsabilidades específicas (The Responsibility to Protect, Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty, 2001):

- (a) a responsabilidade de prevenir: dirige-se tanto às causas fundamentais quanto às causas diretas de conflitos internos e de outras tensões que coloquem a população em risco.
- (b) a responsabilidade de reagir: responder a situações de necessidade humana com meios apropriados, o que pode incluir instrumentos coercitivos como a sanção e a ação penal internacional e, em casos extremos, a intervenção militar
- (c) a responsabilidade de reconstruir: proporcionar, especialmente após uma intervenção militar, uma completa assistência, com foco na reparação, reconstrução e reconciliação interna, visando a solucionar as causas do dano às quais a intervenção militar se propôs a deter ou evitar.

A responsabilidade de proteger deve ser pautada, prioritariamente, na prevenção. Todas as possibilidades de prevenção devem ser exauridas antes de se empregar a intervenção. Deve-se aplicar, inicialmente, as medidas menos coercitivas e intrusivas. Vale ressaltar que a intervenção militar em defesa dos direitos humanos é uma medida excepcional e só deve ocorrer quando houver danos graves e irreparáveis ou a iminência de que estes ocorram. A intervenção militar deve ser precedida de autorização do Conselho de Segurança. Ademais, sua duração e intensidade devem ser o mínimo necessário para a garantia a proteção humana. (The Responsibility to Protect, Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty, 2001).

A Comissão constatou que a intervenção humanitária é controversa tanto quando é exercida – como nos casos de Kosovo, Bósnia e Somália -, como quando deixa de ser

empregada – o que ocorreu no caso do genocídio em Ruanda. Muitos povos africanos, tendo em vista as recentes atuações e inações da comunidade internacional, acabaram por concluir que, “for all the rhetoric about the universality of human rights, some human lives end up mattering a great deal less to the international community than others” (The Responsibility to Protect, Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty, 2001, p. 1).

Além disso, o estudo realizado aponta a proliferação de conflitos internos como o fenômeno mais marcante do cenário internacional após o fim da Guerra Fria. À luz do que defende a Comissão, há um processo convulsivo de fragmentação e formação estatal que está transformando a ordem internacional. Os conflitos são alimentados por armas e transferências monetárias cujas origens estão no mundo desenvolvido, e seus efeitos desestabilizadores não são restritos às zonas de conflito, mas sim repercutem em toda a comunidade internacional, como o terrorismo, os fluxos de refugiados, a exportação de drogas e o crime organizado.

A Comissão Internacional de Intervenção e Soberania Estatal (ICISS) defende uma nova abordagem da intervenção humanitária que vise a minorar o sofrimento de milhares de indivíduos que ainda sofrem com guerras civis, bem como com a repressão e fragilidade estatal. Tal abordagem fundamenta-se na responsabilidade de proteger como princípio guia para as ações de prevenção, intervenção e recuperação estatal. “What is at stake here is not making the world safe for big powers, or trampling over the sovereign rights of small ones, but delivering practical protection for ordinary people, at risk of their lives, because their states are unwilling or unable to protect them” (The Responsibility to Protect, Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty, 2001, p. 11).

A Comissão entende que o debate acerca da intervenção humanitária não deve incidir sobre a noção do direito de intervir, mas sim sobre a responsabilidade de proteger. A proposta de alteração da terminologia é um reflexo da mudança da perspectiva em como a comunidade internacional deve pautar sua atuação. Primeiramente, a responsabilidade de proteger reorienta a atenção internacional para as pessoas que procuram ou necessitam de apoio, e não para as reivindicações, direitos e prerrogativas dos Estados potencialmente intervenientes. Em segundo lugar, enquanto que na linguagem do direito a intervir há uma conotação mais voltada para a intervenção, mesmo antes da instauração de um debate, o que transparece uma tendência de rotular e deslegitimar a dissidência como anti-humanitária, a responsabilidade de proteger reconhece cada Estado como responsável primário pela proteção de sua população, e somente quando o Estado é incapaz de cumprir esta responsabilidade, ou é o próprio violador de direitos humanos, que a comunidade internacional deve assumir a responsabilidade de agir

em nome dos indivíduos em sofrimento. Em terceiro lugar, a responsabilidade de proteger não foca apenas na responsabilidade de intervir, mas também na de prevenir e reconstruir, as quais têm sido muitas vezes negligenciadas na prática. Dessa forma, a nova abordagem dá relevância aos resultados da ação internacional, além de fornecer uma ligação conceitual e operacional entre a assistência, a intervenção e a reconstrução.

Outro ponto de suma relevância para a Comissão é a necessidade de um real compromisso da comunidade internacional em acabar com a lacuna entre o apoio retórico para a prevenção e o suporte financeiro e político despendido. É preciso uma mudança na atuação da comunidade internacional, não mais focada na cultura de intervenção, mas em uma cultura de prevenção.

No que tange à responsabilidade de reconstruir, o estudo considera que esta tem sido insuficientemente reconhecida. A saída dos intervenientes é mal gerida e inadequada. Após a intervenção, os Estados continuam a sofrer com os mesmos problemas que a ensejaram.

A Comissão Internacional de Intervenção e Soberania Estatal (ICISS) sustenta que o debate sobre a intervenção em defesa dos direitos humanos só deixará de ser, em grande parte, acadêmico, caso a vontade política repercutir uma efetiva ação quando a comunidade internacional for chamada para atuar. “The most compelling task now is to work to ensure that when the call goes out to the community of states for action, that call will be answered. There must never again be mass killing or ethnic cleansing. There must be no more Rwandas.” (The Responsibility to Protect, Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty, 2001, p. 70)

Mas, afinal, a responsabilidade de proteger é o reflexo de uma mudança da responsabilidade internacional em termos de direitos humanos?

Como conceito de construção da paz e segurança internacional, a responsabilidade de proteger combina prevenção, reação e reconstrução em um amplo campo de atuação da comunidade internacional. Como instrumento político, a responsabilidade de proteger visa a superar as discordâncias entre Norte e Sul nos debates sobre as intervenções humanitárias, bem como busca construir um consenso acerca da forma como a comunidade internacional deve lidar com os casos de atrocidades em massa que ocorrem em conflitos internos. Para tanto, a Comissão Internacional de Intervenção e Soberania Estatal (ICISS) busca resolver bloqueios ideológicos e recuperar a capacidade e legitimidade de agir da ONU (SAXER, 2008, p.2).

Ocorre que, apesar da adoção de forma unânime durante a Cúpula Mundial da ONU em 2005, o conceito da responsabilidade de proteger ainda enfrenta resistências e há

preocupações concernentes ao seu uso indevido. Associa-se a nova concepção de atuação internacional à ideia de um novo imperialismo ou novo colonialismo (EVANS, 2008, p. 288).

Alguns países emergentes e em desenvolvimento defendem que a agenda oculta da responsabilidade de proteger seria a de facilitar intervenções externas. A responsabilidade de proteger é vista como um “cavalo de Tróia”, que abre a porta para as intervenções orientadas por interesses imperiais ou neocoloniais. Teme-se o potencial uso abusivo da responsabilidade de proteger para legitimar intervenções orientadas pelos interesses dos Estados centrais. Os *westphalians* têm como preocupação fundamental o possível enfraquecimento da soberania e da estrutura da ordem mundial. Além disso, há diplomatas que defendem que a Cúpula mundial de 2005 teria rejeitado a responsabilidade de proteger (SAXER, 2008, p. 3).

David CHANDLER (2004) sugere que a responsabilidade de proteger, muito mais do que significar uma mudança moral do direito de soberania, representa, pela predominância da tese de paz liberal, na verdade, a nova conjuntura dos poderes na esfera internacional. Segundo o autor, a tentativa de institucionalizar uma nova agenda de segurança internacional, que enfatiza o desenvolvimento e a promoção da democracia e direitos humanos é frequentemente justificada pelo entendimento de que apenas em Estados desenvolvidos e democráticos, os interesses e garantias individuais não são violados.

CHANDLER (2004) defende que a mudança de foco para longe do direito de intervir também provocou o desvio da atenção do direito dos Estados em proteger sua soberania. A Comissão apresenta a responsabilidade de proteger de forma tal, que obscurece qualquer divisão entre o doméstico e o internacional. Sob o pretexto de desviar a atenção para os indivíduos que procuram ou precisam de assistência, a Comissão acaba por desafiar o direito de soberania, enquanto justifica e expande reivindicações ocidentais de um novo direito ou responsabilidade de intervir.

Outro argumento de CHANDLER (2004) contra a responsabilidade de proteger refere-se ao fato de que se a garantia de uma atuação moral dos Estados, na proteção de seus cidadãos, é pautada na *accountability* para a sociedade internacional e na ameaça de intervenção quando o Estado não cumprir com sua responsabilidade, então não há qualquer garantia que as superpotências, imunes à *accountability* e à coerção internacional, não irão abusar de seus poderes. Se não há garantia de que as grandes potências atuarão moralmente, segundo o autor, não faz muito sentido dismantelar as restrições da Carta da ONU sobre o uso da força com base em necessidade moral.

Na visão de CHANDLER (2004), as preocupações essenciais de Estados não-ocidentais foram ignoradas no relatório da Comissão (ICISS). Para o autor, a Comissão

subestima as diferenças entre as intervenções internacionais motivadas por valores morais e humanitários, e aquelas motivadas pelas preocupações e interesses das grandes potências.

Segundo Marc SAXER (2008), a resistência à responsabilidade de proteger não pode ser reduzida a equívocos ou falta de informação - como defendido por EVANS (2008) -, uma vez que ela apresenta significativas deficiências. O primeiro problema abordado pelo autor é a falta de critérios codificados para a intervenção militar, uma vez que o conjunto de regras proposto pelo relatório da Comissão Internacional de Intervenção e Soberania Estatal (ICISS) não foi adotado pelo documento final da Cúpula Mundial de 2005. Outro problema é a dificuldade em se implementar medidas de prevenção, tendo em vista que diante do elevado número de crises e conflitos violentos ao redor do mundo, combinado com a crescente resistência contra o envolvimento internacional em assuntos internos, além da escassa capacidade dos atores internacionais, é extremamente complicado mobilizar vontade política para agir em um estágio inicial de qualquer crise. O autor também aponta a questão de que para inserir uma crise na ótica da responsabilidade de proteger é necessário uma projeção de genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade, em um momento em que esses crimes ainda não ocorreram. Entretanto, a maioria dos Estados resistem em ser colocados em uma *watchlist*, temendo danos à sua reputação internacional. A oposição dos atores estatais dificulta ou, até mesmo, impossibilita a implementação de estratégias preventivas, quando estas ainda têm o potencial de fazer a diferença. A internacionalização de conflitos é vista por SAXER como mais uma deficiência da responsabilidade de proteger. Isso porque, a criação de uma obrigação legal ou moral para a comunidade internacional agir em casos de conflitos internos, acaba por - na defesa das populações que enfrentam genocídio, limpeza étnica, etc - provocar um desequilíbrio entre as partes envolvidas, o que poderia prejudicar as negociações de paz. Outra ressalva feita pelo autor refere-se à falta de capacidade da comunidade internacional para concretizar o proposto pela responsabilidade de proteger, uma vez que esta estabelece um modelo para a paz e segurança internacional que é incongruente com os recursos existentes. A abordagem ideal para cada crise, em consonância com a responsabilidade de proteger, seria a ação preventiva em todos os níveis políticos; a intervenção com todos os meios necessários, desde a persuasão à coerção; e, a reconstrução com os meios técnicos e financeiros adequados. Porém, não há vontade política e capacidade internacional suficientes para cuidar profundamente de todas as crises existentes, o que acarreta uma implementação seletiva da responsabilidade de proteger.

SAXER (2008) defende que a responsabilidade de proteger também apresenta vantagens, como o potencial de superar a divisão entre Norte e Sul sobre a questão de como

lidar com as atrocidades em massa. As garantias contra o abuso do conceito precisam ser fortalecidas, para que os temores legítimos dos *trojans* e *westphalians* sejam solucionados. Para SAXER, a fim de se evitar um retrocesso, é crucial manter a incidência da responsabilidade de proteger limitada aos casos aceitos internacionalmente de genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade. SAXER acredita que os defensores dos direitos humanos devem se unir, com vistas a construir a norma da responsabilidade de proteger.

Gareth EVANS (2008) considera que a responsabilidade de proteger tornar-se-á um real reflexo do consenso internacional sobre como lidar com atrocidades em massa e terá efeito prático e operacional, se alguns desafios forem superados, a saber: a falta de preparo institucional; a falta de vontade política; e, principalmente a garantia de que o conceito e limites da responsabilidade de proteger sejam completamente entendidos e absorvidos por todos os atores da comunidade internacional. EVANS defende que deve-se assegurar que a responsabilidade de proteger não seja encarada como um “cavalo de Tróia” para o imperialismo e neocolonialismo, mas sim como o melhor ponto de partida que a comunidade internacional tem para prevenir o genocídio e outras atrocidades em massa. EVANS ressalta que a intervenção internacional não é uma opção realista em certos casos, mas que, como reconhecido pela Comissão Internacional de Intervenção e Soberania Estatal (ICISS), “the reality that interventions may not be mounted in every case where there is justification for doing so, is no reason for them not to be mounted in any case” (The Responsibility to Protect, Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty, 2001, p. 37). O autor acredita que a responsabilidade de proteger encontra justificativa no senso comum de humanidade, em não se ignorar o sofrimento de outro ser humano. Nas palavras de EVANS,

“But at the end of the day the case for R2P rests simply on our common humanity: the impossibility of ignoring the cries of pain and distress of our fellow human beings. For any of us in and around the international community – from individuals to NGOs to national governments to international organizations – to yet again ignore that distress and agony, and to once again make ‘never again’ a cry that rings totally empty, is to diminish that common humanity to the point of despair. We should be united in our determination not to let that happen, and there is no greater or nobler cause on which any of us could be embarked.” (EVANS, 2008, p. 296)

A concepção da responsabilidade de proteger reflete a incorporação da defesa do desenvolvimento, democracia e direitos humanos à agenda internacional de prevenção, o que acaba por reproduzir a imposição do modelo democrático liberal. Problema central de um regime de prevenção de conflitos, como o defendido pela Comissão Internacional de Intervenção e Soberania Estatal (ICISS), é a primazia dos interesses políticos e

geoestratégicos das grandes potências sobre o interesse dos indivíduos em sofrimento. Dessa forma, são necessárias regras claras em como a responsabilidade de proteger será empregada na prática, principalmente quanto à intervenção militar, para que a responsabilidade de proteger não se torne mais um instrumento de dominação das grandes potências.

3.2 Vinculação entre a ajuda humanitária de emergência e a cooperação para o desenvolvimento

Em meio ao cenário de profundas transformações da realidade internacional, bem como da concepção da ajuda humanitária, irrompe o debate sobre a vinculação da ajuda humanitária de emergência e cooperação para o desenvolvimento.

O debate sobre a vinculação ajuda-desenvolvimento concentra-se, principalmente, nas técnicas e métodos mais adequados para que esta seja alcançada, porém poucos questionaram a proposta em si.

Situações de guerra ou de calamidade natural provocam uma pressão social, estimulada pela mídia, para uma atuação imediata e rápida, com vistas a amenizar o sofrimento das vítimas. Assim, a ajuda humanitária de emergência está atrelada ao fornecimento de alimentos, medicamentos, água potável, abrigos, etc. Atuação, contudo, focada nos sintomas e não nas causas do problema. Além de provocar dependência, uma vez que as vítimas são meros destinatários da ajuda externa.

Com o fortalecimento e amadurecimento do trabalho desenvolvido, principalmente, pelas ONG, passou-se a defender a necessidade da participação da comunidade local para, assim, reduzir a dependência externa e estimular a população local a agir ativamente no processo de desenvolvimento. Enquanto na ajuda humanitária a comunidade local é apenas beneficiária, na cooperação para o desenvolvimento os cidadãos são também participantes. (CHALLINOR, 1995, p. 41).

Elizabeth CHALLINOR (1995), ao tratar das diferenças entre a ajuda de emergência e o esforço para o desenvolvimento, ressalta que as expectativas sobre a intervenção humanitária são grandes e não há espaço para erros, pois existe um enorme apelo emocional para uma solução o mais rápida possível. O esforço para o desenvolvimento, por ser um processo mais lento, centra-se nos resultados a longo prazo. A autora também atenta para o fato de que o objetivo precípua da ajuda humanitária é o retorno à normalidade de forma extremamente célere, buscando-se não apenas salvar vidas, como também a melhoria das

condições de vida local. Já o objetivo da cooperação para o desenvolvimento é mais vasto e complexo, por visar profundas mudanças econômicas e sociais.

Elizabeth CHALLINOR (1995) defende o combate às desigualdades econômicas e sociais nas sociedades fragilizadas, o que só é possível por meio de um processo de conscientização e participação da população local. Nas palavras da autora,

“Trabalhar através das estruturas existentes – sociais, econômicas e políticas – pode ir ao encontro das necessidades imediatas, mas não oferece nenhum mecanismo de desafio às estruturas do poder e conseqüentemente, pode contribuir para perpetuar o processo de subdesenvolvimento.” (CHALLINOR, 1995, p. 43)

As diferenças entre a ajuda humanitária e a cooperação para o desenvolvimento estão cada vez mais ofuscadas. A vinculação entre tais formas de cooperação internacional pode, por diversas vezes, ser inevitável em decorrências das necessidades locais. “[...] humanitarian aid and development assistance often overlap.” (BRANCZIK, 2004, p. 1)

Ainda segundo Elizabeth CHALLINOR (1995), a interferência das ações da ajuda humanitária pode prejudicar o processo de desenvolvimento. Como na ajuda humanitária há uma demanda por uma solução rápida, não é possível uma análise profunda das necessidades locais, o que pode debilitar as estratégias locais de sobrevivência. A ajuda alimentar, por exemplo, pode ameaçar a agricultura local, uma vez que a inserção de enorme quantidade de produtos alimentares no mercado local pode causar uma severa queda nos preços e acabar com o incentivo à produção pela comunidade. Outro ponto prejudicial é a debilidade das instituições locais. Esta é ocasionada pela criação de estruturas paralelas ao governo nacional para a realização das ações emergenciais, tendo em vista a ineficácia dos governos, em locais de fragilidade. Entretanto, a falta de suporte às instituições locais enfraquece a sustentabilidade da cooperação para o desenvolvimento. O governo local deixa de aprender a gerir as políticas internas e quando a organização internacional prestadora da ajuda humanitária sai do país, há a necessidade de outra organização ocupar o seu lugar, porque o governo não tem condições de administrar os projetos internos. Propaga-se, assim, a dependência externa. Na opinião de BRANCZIK,

“Development assistance may interfere with local capacities to deal with problems. This can make recipient countries dependent on aid, and encourage development techniques that are unsustainable when foreign aid dries up.” (BRANCZIK, 2004, p.7)

A ajuda humanitária que garante que os não-combatentes recebam alimentos e abrigos, mas que não busca apaziguar a violência ao seu redor, pode gerar o que BRANCZIK (2004, p. 3) chama de “specter of the well-fed dead”.

Em situações de guerra, apenas uma resposta de curto prazo não é suficiente para contornar a situação. Daí a necessidade de uma atuação da comunidade internacional ciente dos efeitos de cada intervenção.

Segundo Mary ANDERSON (1999, p.145) a assistência internacional, em contextos de violência interna, torna-se parte de tal contexto e, conseqüentemente, do conflito. Assim, em zonas de conflito, a ajuda humanitária pode reforçar e prolongar as tensões internas, prejudicando seu objetivo final de salvar vidas.

A cooperação internacional para o desenvolvimento também pode promover conflitos se administrada sem a consideração das condições sociais e políticas internas. É extremamente difícil garantir que os efeitos da cooperação internacional sejam política ou eticamente neutros. Segundo PUREZA *et al.* (2005, p. 100), “existe um motivo não declarado que, no fundo, está subjacente a toda a intervenção internacional: que os países em desenvolvimento continuem altamente dependentes da ajuda externa, à mercê dos interesses dos países do centro do sistema-mundo”.

Os objetivos da cooperação para o desenvolvimento devem ser implementados, quando possível, durante a atuação emergencial para que o retorno à normalidade agregue elementos que previnam o retrocesso à situação de vulnerabilidade. Por isso, a delicada conciliação entre ajuda humanitária e cooperação para o desenvolvimento deve ser aplicada com consciência das áreas de interferência e com vistas a resultados de real transformação social, não apenas econômica ou material.

A ajuda humanitária deve ser empregada com cautela para que não prejudique o processo de desenvolvimento local. É indispensável que a ajuda seja prestada em consonância com as necessidades e vulnerabilidades locais, para não agravar os problemas locais, ou, até mesmo, ser manipulada em favor de interesses externos. “O argumento de que não há tempo para este tipo de levantamento das necessidades fica desvalorizado em situações de prolongada emergência como em Angola e no Sudão.”(CHALLINOR, 1995, p. 46). Segundo ARMIÑO (2002),

“Una ayuda humanitaria orientada a objetivos a largo plazo e inscrita en estrategias políticas globales necesariamente será una ayuda politizada, supeditada a los intereses geopolíticos o económicos de los gobiernos donantes. Esta politización de la ayuda y el uso de las condicionalidades humanitarias (se proporciona a cambio de determinadas reformas, el respecto a los derechos humanos, etc.) conllevan una erosión del imperativo humanitario, esto es, de la concepción de la ayuda como un derecho. Y también de los principios humanitarios clásicos como la neutralidad, imparcialidad, universalidad e independencia, todos los cuales, aunque con imperfecciones, son necesarios para que la ayuda en situaciones de conflicto no sea vista como una opción partisana y tenga posibilidades de llegar a todos y todas.” (ARMIÑO, 2002, p. 34)

O problema não está na ideia de vinculação, mas na forma como diversos doadores têm feito uso de tal aproximação. Ao inserir a ajuda humanitária em marcos políticos amplos, subordina-se tal ajuda ao cumprimento de diferentes condições e a converte em um instrumento de ação e pressão política, marcados pelos interesses geopolíticos e econômicos dos países doadores. A ajuda humanitária cada vez mais se distancia de sua concepção clássica de ser um direito universal de todas as vítimas de conflitos e desastres.

Não se está aqui a defender que a comunidade internacional conceda recursos para os EFFF sem o monitoramento de como tais recursos são efetivamente empregados. Não são raros os casos em que os governos locais dominados por elites corruptas utilizam tais recursos para se manter no poder e não para garantir e estimular transformações sociais e econômicas, o que acarreta a perpetuação do subdesenvolvimento. Entretanto, o condicionamento da prestação da cooperação internacional a compromissos por partes dos países receptores da ajuda, priva cidadãos vulneráveis da garantia a uma assistência básica. Deve-se buscar uma proposta de atuação da comunidade internacional que possibilite a coexistência de uma ajuda orientada a objetivo amplos, como a defesa dos direitos humanos e o desenvolvimento, e uma ajuda humanitária livre de condicionalidades e amarras políticas, para que se preserve um espaço humanitário independente que possa alcançar todas as vítimas em necessidade.

A cooperação para o desenvolvimento e a ajuda humanitária não devem ser um instrumento dos Estados ricos, mas sim um direito dos Estados pobres.

3.3 A ajuda humanitária e o constitucionalismo internacional

O constitucionalismo internacional, sob a perspectiva clássica liberal, baseia-se em valores comuns e universais partilhados pela comunidade internacional, que transcendem os interesses individuais dos Estados. Muitos teóricos concordam que os direitos humanos fundamentais poderiam ser qualificados como tais imperativos superiores (KLABBERS, 2011, p. 16).

Ao tratar da constitucionalização do direito internacional por intermédio dos direitos humanos, Otávio TRINDADE (2011) faz a seguinte ponderação:

“A influência do constitucionalismo no direito internacional é evidente na internacionalização dos direitos fundamentais. Por essa razão, muitos entendem por “constitucionalização do direito internacional geral” o processo que tem o objetivo de transpor ao plano internacional as conquistas do direito constitucional na proteção de direitos fundamentais. A constitucionalização do DIP não é, portanto, etapa necessária do processo de formação de uma verdadeira comunidade

internacional, mas o processo de internacionalização, generalização e “imbricação” (entrenchment) dos direitos humanos no DIP.” (TRINDADE, 2011, p. 36)

A ajuda humanitária, no contexto do processo de constitucionalização internacional, pode ser considerada como um pilar para a atuação coerente da comunidade internacional, no que diz respeito aos problemas em uma escala global, nomeadamente a defesa dos direitos humanos.

Ocorre que o constitucionalismo internacional não se preocupa, pelo menos não com a devida importância, com temas como a pobreza e outras desigualdades enfrentadas diariamente pelos países do Terceiro Mundo. (GALINDO, 2010, p. 137)

Não são raros os argumentos utilizados no processo de constitucionalização que acabam por reproduzir a exclusão dos Estados mais pobres e daqueles tidos como inadequados por afrontar valores instituídos pela comunidade internacional. Valores, estes, impostos na busca por uma comunidade internacional pautada em princípios universalmente partilhados. A defesa de uma universalização representa, até mesmo, uma forma de se ocultar as diferenças inegavelmente existentes entre as diversas sociedades, que se distinguem não só culturalmente, mas econômica e politicamente.

Até que ponto a constitucionalização do direito internacional pode ocultar diferenças e até mesmo reproduzir a exclusão dos países mais pobres? Ao tratar do assunto, George GALINDO (2010) assim considera:

“Another issue, much related to the idea of constitutionalisation as a never-ending project, is that of constitutionalisation as a project of exclusion. The idea of difference is lost from sight by the excessive use of transcendental and idealistic concepts, such as international community or mankind. Differences are generally simply set aside in the name of grand totalising arguments.” (GALINDO, 2010, p. 156)

Em regiões economicamente ou estrategicamente pouco promissoras, como em alguns países da África Subsaariana, a ajuda humanitária é utilizada para dar a aparência de que a comunidade internacional está a atuar. É o chamado “álibi humanitário”. Contudo, a mera intervenção humanitária sem um real projeto de transformação social que o acompanhe, nada resolve. No caso do Sudão, os esforços humanitários de emergência são tidos como uma desculpa para não fazer nada substancial, uma vez que os países centrais não possuem grande interesse em empregar uma política intervencionista que efetivamente acabe com o conflito interno. (BRANCZIK, 2004, p. 3)

O fracasso dos planos de desenvolvimento e da implementação de reformas de base fizeram com que a agenda internacional para a questão dos EFCF incidisse, cada vez mais, em intervenções militarizadas com vistas a imposição de novos regimes.

O desgaste do modelo territorial de Estado, detentor do monopólio do uso legítimo da força, provoca questionamento quanto à eficácia dos planos de fortalecimento e reconstrução estatal pautados nos modelos de Estado democrático-liberal. Como implementar valores democráticos em locais em que inexistente presença estatal?

Valores e princípios do direito internacional ou de instituições como a ONU, são aplicados na esfera internacional sem a devida adequação. Faz-se necessária uma análise crítica prévia que leve em consideração as necessidades locais, e não uma mera imposição de tais valores. Não é possível saber previamente se tais normas e valores promovem justiça e redução das desigualdades ou não. (GALINDO, 2010, p. 141)

KLABBERS (2011), ao tratar da questão do imperialismo do constitucionalismo moderno, faz as seguintes considerações:

“Such attempts to arrive at a more responsive and responsible form of constitutionalism owe something, in inspiration, to worries about what some refer to as the ‘imperialism’ of modern constitutionalism. On this line of thought, modern constitutionalism is characterized not so much by openness towards all, but rather by attempts to carve in stone a liberal political project which, like most political projects, tends to be of greater benefit to some than to others. In order to prevent domination under the banner of constitutionalism, constitutionalism would need to be accompanied by a sense of responsibility.” (KLABBERS, 2011, p. 31)

Há de se atentar para o risco da expansão da dominação dos Estados centrais sobre os periféricos por meio do constitucionalismo internacional. O processo de constitucionalização do direito internacional acaba por forçar todos os Estados a seguirem a vontade da comunidade internacional. Mas a quem cabe decidir a direção e significado de tal vontade? O espaço concedido aos EFC no debate para a formação da “vontade internacional” é, senão inexistente, insignificante, deixando-os à mercê das escolhas feitas pelos Estados desenvolvidos.

Pelo exposto pode-se concluir que a politização da ajuda humanitária demonstra como a ideia de que a promessa de uma unidade e ordem internacional, por meio do processo de constitucionalização fundado em valores universais, é falha. Assim, a dinâmica política das práticas da ajuda humanitária, devido a sua instrumentalização, deixam transparecer que, por vezes, direitos humanos fundamentais são deixados de lado. Sua conversão em instrumento de ação e pressão política, sendo condicionada por interesses geopolíticos e econômicos dos países doadores, a distancia de sua concepção clássica de um direito universal de todas as vítimas de desastres, o que é especialmente maléfico aos EFC, que deixam de ser, muitas vezes, palco de cooperação internacional pelo fato de violarem direitos humanos

CONCLUSÃO

O presente trabalho partiu do pressuposto de que o tratamento atual dado pela comunidade internacional à questão dos Estados fracos, fracassados ou em colapso é inadequado, uma vez que é orientado pelos interesses geopolíticos e econômicos dos Estados centrais. Procurou-se estudar de forma crítica as teorias em torno dos EFFF, quer no tocante ao viés ideológico por trás da conceituação e caracterização dos EFFF, quer no que diz respeito ao uso político e estratégico que muitas vezes estão por trás das intervenções e ingerências em tais Estados, feitas em nome da defesa dos direitos humanos.

Muitas são as conquistas alcançadas na arena dos direitos humanos, mas os obstáculos a que tais direitos possam ser usufruídos por toda a comunidade internacional ainda estão presentes e se renovam constantemente. Nos EFFF, infelizmente, as violações aos direitos humanos ainda fazem parte do cotidiano de diversos cidadãos.

Na agenda de segurança internacional, os EFFF são caracterizados como um problema de desenvolvimento e *good governance*. A noção de *state building* como solução para os conflitos internos reflete a remanescente supremacia do Estado como organização política.

O discurso de boa governança está muito presente na linguagem das organizações internacionais. Atribui-se a diversos países subdesenvolvidos a falta de eficácia e a inabilidade em gestar conflitos internos. Porém, há de se atentar para o fato de que a caracterização de Estados como fracos, fracassados ou em colapso pode ser uma nova forma de dividir os Estados em civilizados e não civilizados.

Deve-se ter em mente que a contínua pressão de imposição do modelo de Estado ocidental, que não raras vezes confronta com as formas nativas de organização política, acaba por potencializar os problemas das populações da periferia. A imposição de um modelo democrático liberal de Estado para toda a comunidade internacional acaba por dificultar a transformação social necessária para a reconstrução dos EFFF. As inovações institucionais e políticas com vistas a criar uma sociedade ideal nos moldes dos padrões dos Estados “perfeitos”, implantadas de forma radical e aleatória nos EFFF, sem a devida adequação à realidade local, já se mostraram ineficazes para solucionar a fragilidade e conflitos internos dos EFFF. Não significa, porém, negar a existência dos conflitos, mas sim questionar as soluções desenvolvidas para o problema.

Além disso, a vinculação da fragilidade e fracasso estatal a questões étnicas ou como fruto de corrupção e uso indevido da máquina do Estado pelos líderes locais deve ser

repensada, tendo em vista que a causa de tal fenômeno muitas vezes está na própria perpetuação da pobreza extrema pela globalização capitalista. Dessa forma, a defesa de que a reconstrução da periferia “selvagem” deve ser pautada pela internalização de padrões adequados de modernidade e desenvolvimento promovidos pela globalização mostra-se falha, uma vez que a violência nos EFTC é majorada pela própria globalização capitalista. As raízes da fragilidade estatal não podem ser estudadas com o foco somente nas políticas e decisões internas, como se a responsabilidade pelo fracasso fosse exclusiva dos EFTC, mas sim levando em consideração, sempre, como o funcionamento do sistema internacional repercute sobre os EFTC.

Ademais, o sistema de ajuda internacional está sujeito a diversas pressões, como a ideologia dominante do desenvolvimento e os interesses econômicos, políticos e estratégicos das grandes potências. A cooperação internacional é pautada em relações de poder desiguais, em que os Estados periféricos ficam sujeitos às decisões e vontades dos Estados centrais.

A militarização da intervenção internacional, agravada pela luta contra o terrorismo, reforça uma das tendências mais perigosas do novo humanitarismo, que é o condicionamento da ajuda humanitária a interesses geopolíticos dos países doadores. Isto implica retrocesso dos princípios humanitários e enfraquecimento da ajuda universal e multilateral de instituições internacionais como a ONU. Por outro lado, ganha primazia a ajuda bilateral dos países centrais aos países periféricos motivada por interesses nacionais dos países ricos. Em nome do combate ao terrorismo se renova o desumano.

Outro ponto relevante é que para além dos EFTC que estão nos holofotes da mídia internacional, em pior situação encontram-se os EFTC de zonas cinzentas, em que os conflitos ocorrem sem que a comunidade internacional propicie meios e recursos financeiros para lidar com a situação. A falta de interesses estratégicos e econômicos em certos locais do mundo “incivilizado” faz com que a comunidade internacional também seja responsável pela perpetuação de conflitos e violações aos direitos humanos.

Por tudo o que foi analisado, deve-se ter em mente que os discursos sobre os EFTC e a ajuda humanitária voltada para a defesa dos direitos humanos devem ser assimilados com cautela. Faz-se indispensável o conhecimento profundo das realidades locais e da sua contextualização histórica.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADORNO, Theodor W. **Educação e emancipação**. Tradução, Wolfgang Leo Maa. 3. ed. Editora Paz e Terra: São Paulo, 2003.

ANDERSON, Mary B. **Do no harm: how aid can support Peace or war**. Colorado: Lynne Rienner Publishers, 1999.

ANGHIE, Antony. **Imperialism, Sovereignty and the Making of International Law**. Cambridge, Cambridge University Press, 2004.

BRANCZIK, Amelia. **Humanitarian Aid and Development Assistance**. in Guy Burgess and Heidi Burgess (eds.) *Beyond Intractability*. Boulder: Conflict Research Consortium, University of Colorado, 2004.

BUERGENTHAL, T. **The Normative and Institutional Evolution of International Human Rights**. in *Human Rights Quarterly* 19, 1997, pp. 703-723

CALLAWAY, Rhonda L., HARRESION-STEPHENS, Julie. **Exploring International Human Rights**. Colorado: Lynne Rienner Publishers, 2007.

CARRILLO SALCEDO, Juan António. **Soberanía de los Estados y derechos humanos en derecho internacional contemporáneo**. Madrid: Editorial Tecnos, 2001.

CHALLINOR, Elizabeth. **Ajuda de Emergência e Esforço de Desenvolvimento: companheiros ou adversários?** Lisboa: Cooperação Portuguesa Lisboa, 1995.

CHANDLER, David. **Rethinking Human Rights – Critical Approaches to International politics**. New York: Palgrave Macmillan, 2002.

_____. **The Responsibility to Protect? Imposing the liberal peace?** *International Peacekeeping*, Vol.11, nº 1, 2004, pp. 59-81.

DOORNBOS, Martin. **Fragile States or Failing Models? Accounting for the Incidence of State Collapse**. Madrid, FRIDE, 2006.

DUFFIELD, Mark. **Complex political emergencies and the crisis of developmentalism**. *IDS Bullentin: Linking Relief and Development*. Vol. 25:3, October, 1994.

_____. **Global Governance and the New Wars, the Merging of Development and Security**. London and New York: Zed Books, 2001.

DUFFIELD, Mark and WADDELL, Nicholas. **Human Security and Global Danger. Exploring a Governmental Assemblage**. Report. University of Lancaster, 2004.

ENGLEHART, Neil A. **State Capacity, State Failure, and Human Rights**. in *Journal of Peace Research*, vol.:46, nº 2, 2009. p.163 -180

EVANS, Gareth. **The responsibility to protect: an idea whose time has come... and gone?** *International Relations*, Vol. 22, n° 3, 2008, pp. 283-98

FALK, Richard. **Human Rights Horizons. The Pursuit of Justice in a Globalising World.** London: Routledge, 2000.

FILHO, Roberto Lyra. **O que é Direito?** São Paulo: Editora Brasiliense, Coleção Primeiro Passos, 1982.

FOUCAULT, Michel. **Em defesa da Sociedade: Curso no Collège de France (1975 - 1976).** São Paulo, Martins Fontes, 1999.

GALINDO, George R. B. **Constitutionalism Forever.** *Finnish Yearbook of International Law*, Vol. 21, 2010. p. 137-170

_____. **A volta do terceiro mundo ao direito internacional.** 2013. No prelo.

ICISS, International Commission on Intervention and State Sovereignty. **The Responsibility to Protect.** Ottawa: International Development Research Centre, 2001. Disponível em: <http://responsibilitytoprotect.org/ICISS_Report.pdf>. Acesso em: 20 de maio de 2013.

JACKSON, Robert H. **Quasi-states: sovereignty, international relations and the Third World.** Cambridge (EUA), Cambridge University Press, 1990.

_____. **Quasi-states, Dual Regimes, and Neoclassical Theory: International Jurisprudence and the Third World.** *International Organization*. MIT Press, Vol. 41, n° 4, 1987, pp. 519-549.

_____. **Surrogate Sovereignty? Great Power Responsibility and "Failed States".** The University of British Columbia, Institute of International Relations Working Paper No. 25, November 1998.

JACKSON, Robert H; ROSBERG, Carl G. **Why Africa's Weak States Persist: The Empirical and the Juridical in Statehood.** *World Politics*, Vol. 35, No. 1, Oct. 1982.

KLABBERS, Jan. **Setting the Scene.** In: KLABBERS, Jan, PETERS, Anne, and ULFSTEIN, Geir. *The Constitutionalization of International Law.* Oxford: Oxford. University Press, 2011, p. 1-44.

LE GOFF, Jacques. **Memória.** In: Enciclopédia Einaudi, vol 1. Memória - História. Lisboa: Imprensa Nacional - Casa da Moeda, 1984.

MONTEIRO, Leandro Nogueira. **O Conceito de Estados Fracassados nas Relações Internacionais: Origens, Definições e Implicações Teóricas.** 2006. 134 fls. Dissertação de mestrado. Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, Universidade Paulista "Júlio de Mesquita Filho", Universidade de Campinas e Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2006.

PÉREZ DE ARMIÑO, K. **La vinculación emergencia-desarrollo en el marco del nuevo humanitarismo. Reflexiones y propuestas** Temas de Cooperación 13, Coordinadora de ONG-España, Madrid, 2002.

PÉREZ LUÑO, António. **Las generaciones de derechos fundamentales**. Revista del Centro de Estudios Constitucionales, nº10, 1991, pp.203-217

PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. São Paulo: Ed. Max Limonad, 1996

PUREZA, José Manuel; CARDOSO, Kátia Aline; NASCIMENTO, Daniela; et al. **Prevenção de conflitos armados, cooperação para o desenvolvimento e integração justa no sistema internacional**. Investigação FEUC, Coimbra, 2005.

RAMALHO, Antonio Jorge da Rocha. “**Missões de Paz em Estados Frágeis: elementos para refletir sobre a Presença do Brasil no Haiti**” in NASSER, Reginaldo Mattar (org) Os conflitos internacionais em múltiplas dimensões. SP, UNESP, 2009

REZEK, J.F. **Direito Internacional Público – Curso Elementar**. São Paulo, Editora Saraiva, 1996.

ROTBURG, Robert. **The New Nature of Nation-State Failure**. The Washington Quarterly. Vol. 25, nº 3, 2002. p. 85-96.

_____. **When States Fail: Causes and Consequences**. Princeton University Press. New Jersey.2004

SAXER, Marc. **The Politics of Responsibility to Protect**, Dialogue on Globalization, FES Briefing Paper 2, April 2008.

TAROPA- IACOB, Anda. **Violation of Human Rights as a result of State Failure**.

Disponível em:

<<http://www.interdisciplinary.net/wpcontent/uploads/2011/10/taropabpaper.pdf>> Acesso em: 20 maio 2013.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **A proteção internacional dos direitos humanos: fundamentos jurídicos e instrumentos básicos**. São Paulo, Editora Saraiva, 1991.

TRINDADE, Otávio A. D. Cançado. **A Constitucionalização do Direito Internacional: hierarquia normativa, institucionalização e o papel de atores internos**. 2011. 246 fls. Tese de doutorado – Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília, 2011.

WESTON, Burns. **Human Rights**. in Claude & Weston (eds.), *Human Rights in the World Community*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 1992. p.14-31