



UNIVERSIDADE
DO BRASIL
UFRJ



Bárbara Lima

Entre Ruanda e Kosovo:

**A Política Externa dos Estados Unidos e a Questão do Direito de
Ingerência durante a gestão Bill Clinton (1994 e 1999)**

Rio de Janeiro
2008

Livros Grátis

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
Centro de Filosofia e Ciências Humanas
Instituto de Filosofia e Ciências Sociais
Programa de Pós-Graduação em História Comparada

Bárbara da Conceição de Mattos Lima

Entre Ruanda e Kosovo:

**A Política Externa dos Estados Unidos e a Questão do Direito de Ingerência
durante a gestão Bill Clinton (1994 e 1999)**

Dissertação de Mestrado

Dissertação apresentada como requisito para a obtenção do grau do Mestre em História pelo Programa de Pós-Graduação em História Comparada da Universidade Federal do Rio de Janeiro, junto a Linha de Pesquisa Instituições e Formas Políticas.

Orientador: Prof. Dr. Francisco Carlos Teixeira Da Silva

Rio de Janeiro
2008

LIMA, Bárbara

Entre Ruanda e Kosovo: A Política Externa dos Estados Unidos e a Questão do Direito de Ingerência durante a Gestão Bill Clinton (1994 e 1999) / Bárbara da Conceição de Mattos Lima; orientador: Francisco Carlos Teixeira Da Silva. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro: UFRJ, Programa de Pós-graduação em História Comparada, 2008.

205 f.: il.; 25 cm

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Programa de Pós-Graduação em História Comparada.

Inclui referências bibliográficas.

1. História Comparada – Teses. 2. Política Externa. 3. Estados Unidos. 4. Direito de Ingerência. 5. Ruanda. 6. Kosovo. 7. Genocídio. I. Teixeira Da Silva, Francisco Carlos. II. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Programa de Pós-Graduação em História Comparada. III. Título.

CDD: 327

Bárbara da Conceição de Mattos Lima

Entre Ruanda e Kosovo: A Política Externa dos Estados Unidos e a Questão do
Direito de Ingerência durante a gestão Bill Clinton (1994 e 1999)

Dissertação apresentada como requisito para a obtenção do grau do Mestre em
História pelo Programa de Pós-Graduação em História Comparada da Universidade
Federal do Rio de Janeiro, junto a Linha de Pesquisa Instituições e Formas Políticas.

Rio de Janeiro, 22 de Fevereiro de 2008.

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Francisco Carlos Teixeira Da Silva
Presidente
PPGHC/UFRJ

Profa. Dra. Sabrina Evangelista Medeiros
PPGHC/UFRJ – EGN

Prof. Dr. Nizar Messari
IRI/PUC-Rio

Prof. Dr. Silvio de Almeida Carvalho Filho (Suplente)
PPGHC/UFRJ

Profa. Dra. Cristina Buarque de Hollanda (Suplente)
Dep. História/UFF

*Aos meus avós,
Antônio, Dalva e Zélia,
que não viveram o suficiente para ver a
minha história.*

AGRADECIMENTOS

Este trabalho é a realização de um sonho. É, na verdade, parte da concretização de um sonho maior, que começou quando decidi estudar História. Desde então muitas pessoas sonharam junto comigo, apostaram em mim e/ou contribuíram para que eu expandisse meus horizontes intelectuais, abusasse de criatividade e me mantivesse calma — dentro do possível! — para percorrer essa jornada.

Gostaria de agradecer à Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (FAPERJ) pelo auxílio concedido durante os 24 meses de mestrado. Agradeço à Universidade Federal do Rio de Janeiro e ao Programa de Pós-graduação em História Comparada. A essa casa minha infinita reconhecimento pela formação que obtive, na graduação e na pós-graduação, e pelo apoio na elaboração desse trabalho.

Ao meu orientador, Francisco Carlos, minha eterna admiração e gratidão pelos ensinamentos de vida e de História. Aproveito para agradecer a sua esposa, Fátima, pela paciência e delicadeza que sempre teve comigo todos esses anos.

Meus pais, Ubiratan e Rita, foram e são os maiores sonhadores, apostadores, incentivadores dessa e tantas outras aventuras. Agradeço o amor, o carinho, o incentivo, o patrocínio, mas principalmente a paciência. Por que eles sabem, e de verdade só eles, de todo o meu mau-humor. Espero que essa Dissertação e outros vãos sejam capazes de retribuir um pouquinho de tudo que fizeram por mim. Eu aprendi que é importante dizer a quem se ama o que sentimos, aprendi que o tempo passa rápido e quando vemos perdemos chances importantes de expressar sentimentos e reconhecimentos, por isso repito aqui o quanto sou grata e amo vocês. Muito. Eternamente.

Com imenso orgulho agradeço aos Professores que aceitaram o convite para ler esse trabalho. À minha “co-orientadora” e amiga Sabrina Medeiros, cuja trajetória, dedicação e garra me inspiram. Ao Prof. Nizar Messari, a alguns dias de assumir formalmente a condição de meu orientador de Doutorado no IRI/PUC-Rio,

pela leitura sempre atenta, pelas discussões bem colocadas e pela honra de compor essa Banca Examinadora.

Aos meus companheiros de mestrado Cesar Inácio, Joselia Castro e Verônica Pires por terem partilhado alegrias e desesperos, meu sincero agradecimento. À Marcelle Araújo, querida friend, por tudo — visitas, ligações, apoio, livros, papos e apostas — mas principalmente por nossa amizade sólida e carinho incondicional. À Pamela Encarnação, amiga eterna. Ao meu irmão Elson Lima, que me ensinou que nas coisas do coração a genética influencia muito pouco. A Tatiana Bulhões pela presença constante, meiguice e sorriso contagiante.

À Joanna Cordeiro, Arthur Bernardes, Jéssica Aussier, Aline Martello, Natália Rodrigues pelo afeto e paciência em conviverem comigo no GAATI. A Ana Beatriz, Bruno Cezar, Isabela Gláucia, Jorge Ferrer, Ricardo Cabral e demais amigos do Laboratório pela estima e convivência. Aos meus colegas de turma pelas discussões brilhantes e encontros memoráveis, principalmente Celso Branco, Magda Gomes da Silva, Roberto Loyola e Ricardo Pinto dos Santos.

Aos professores e coordenação do PPGHC, em especial aos professores Alexander Zhebit, Fábio Lessa e Regina Bustamante, pelo trabalho realizado. Ao Prof. Silvio Carvalho pela atenção dispensada a mim, nesses anos de convívio no Laboratório de Estudos do Tempo Presente, e por seus apontamentos precisos sobre a questão africana. Às secretárias Márcia e Leniza, sempre muito queridas, pelo total suporte para lidar com as questões burocráticas desses anos.

A todos os meus amigos e familiares expresso minha enorme gratidão e minhas desculpas pelas minhas ausências que se fizeram presentes nos últimos dois anos e especialmente nos últimos meses. A todos aqueles que não mencionei, senão essa dissertação seria feita só de agradecimentos, meu muito obrigada com a mesma intensidade empregada aos que mencionei.

Agradeço à energia superior, seja Deus ou qualquer outro ponto de equilíbrio, pela sustentação nas horas mais difíceis e pela renovação das esperanças.

Os aplausos e torcidas de todos que cruzaram o meu caminho foram fundamentais para essa realização.

A política externa é a face que uma nação exhibe ao mundo. O objetivo é o mesmo para todos os Estados — a defesa da própria integridade e a proteção dos próprios interesses. Mas a maneira pela qual um Estado concebe e conduz sua política externa é largamente afetada por peculiaridades nacionais.

Arthur M. Schlesinger Jr. (1917-2007)

RESUMO

Encerrando um sombrio posicionamento na defesa dos Direitos Humanos durante a Guerra Fria, a década de 1990 assiste ao aumento de violações humanitárias e a sua vinculação com a segurança internacional. Considerando esse contexto, propomos um estudo acerca da política externa dos Estados Unidos — durante a gestão de Bill Clinton, entre 1993 e 2000 —, problematizando o Direito de Ingerência a partir da comparação entre as ações do país nos casos de Ruanda (1994) e Kosovo (1999).

Palavras chaves: Política Externa – Estados Unidos – Bill Clinton – Direito de Ingerência - Ruanda – Kosovo – Pós-Guerra Fria

ABSTRACT

Containing a gloomy positioning in the defense of the Human Rights during the Cold War, the decade of 1990 attends the increase of humanitarian violations and your link with the international safety. Considering this context, we propose a study concerning the foreign policy of the United States — during Bill Clinton administration, between 1993 and 2000 —, problematizing the Right of Intervention starting from the comparison among the actions of the country in the cases of Rwanda (1994) and Kosovo (1999).

Key words: Foreign Policy - United States – Bill Clinton – Right of Intervention - Rwanda – Kosovo – Post Cold War

SUMÁRIO

Lista de ilustrações	12
Lista de abreviaturas e siglas	13
INTRODUÇÃO	14
1. OS ESTADOS UNIDOS E A CONJUNTURA INTERNACIONAL DO PÓS-GUERRA FRIA	21
1.1. As interpretações sobre o mundo pós-bipolaridade	24
1.2. Os Estados Unidos no Pós-Guerra Fria	27
1.2.1. Os anos Clinton – Gore (1993-2001)	32
1.2.2. Apontamentos sobre a política externa dos Estados Unidos	41
1.2.2.1. A visão de uma política externa estadunidense em dois mandatos	42
1.2.2.2. A política externa dos Estados Unidos entre o multilateralismo e o unilateralismo	46
2. USOS E ABUSOS DO CONCEITO GENOCÍDIO	54
2.1. Definição e dimensão do genocídio	55
2.1.1. A Convenção para a Prevenção e a Repressão do Crime de Genocídio (1948)	58
2.1.1.1. Com relação à Carta das Nações Unidas	60
2.1.2. As principais críticas à Convenção do Genocídio	62
2.1.3. Outras dimensões sobre o genocídio	64
2.2. Os genocídios hodiernos	70
2.2.1. Ruanda e a construção do ódio étnico e do genocídio ..	71
2.2.2. A colisão dos nacionalismos em Kosovo	79
2.3. A palavra G	88

3. DIREITO DE INGERÊNCIA: RETÓRICA, AÇÃO E RESPONSABILIDADE	95
3.1. A retórica – o conceito e a evolução do direito de ingerência ...	98
3.2. A ação – Intervenção Humanitária e Guerra de Intervenção ..	105
3.2.1. Acerca da Soberania	111
3.3. A responsabilidade – a multiplicidade de interesses em torno do direito de ingerência	120
4. ENGAJAMENTO SELETIVO: OS ESTADOS UNIDOS E A PRÁTICA DO DIREITO DE INGERÊNCIA PARA RUANDA E PARA KOSOVO	125
4.1. A Doutrina Clinton	129
4.2. O pragmatismo institucionalizado - <i>A National Security Strategy of Engagement and Enlargement</i> e <i>National Military Strategy of the United States</i>	135
4.2.1. Os lugares da África e da Europa na Estratégia de Segurança Nacional dos Estados Unidos	145
4.3. O engajamento seletivo	148
4.4. PDD 25: O que Ruanda e Kosovo têm em comum	153
CONCLUSÃO	165
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	172
Anexos	188

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Gráfico I - p. 38
Gastos com o Sistema de
Seguro-Saúde

Fonte: Censo dos Estados Unidos. Reprodução:
OITO anos: A gloriosa e conturbada Era Clinton
(1992-2000). **Jornal do Brasil**. Rio de Janeiro, 5
nov. 2000. Internacional, p. 6.

Gráfico II – p. 39
Medicare. Previdência
médica para idosos

Fonte: Censo dos Estados Unidos. Reprodução:
OITO anos: A gloriosa e conturbada Era Clinton
(1992-2000). **Jornal do Brasil**. Rio de Janeiro, 5
nov. 2000. Internacional, p. 6.

Gráfico III – p. 39
Queda da inflação

Fonte: Censo dos Estados Unidos. Reprodução:
OITO anos: A gloriosa e conturbada Era Clinton
(1992-2000). **Jornal do Brasil**. Rio de Janeiro, 5
nov. 2000. Internacional, p. 6.

Gráfico IV – p. 40
O desemprego

Fonte: Censo dos Estados Unidos. Reprodução:
OITO anos: A gloriosa e conturbada Era Clinton
(1992-2000). **Jornal do Brasil**. Rio de Janeiro, 5
nov. 2000. Internacional, p. 6.

Gráfico V – p. 92
Uso da palavra “genocídio”
pela mídia principal para
Kosovo, Tímore Leste,
Turquia e Iraque

HERMAN, Edward S.; CHOMSKY, Noam. **A
manipulação do público**. Política e poder
econômico no uso da mídia. São Paulo: Futura,
2003, p. 22.

Figura I – p. 91
Reprodução da entrevista
coletiva da porta-voz
Christine Shelley

Trecho da entrevista coletiva da porta-voz Christine
Shelley, em 19 de maio de 1994. Adaptação de
filme. TIROS em Ruanda. Shooting Dogs. Direção
de Michael Caton-Jones. Alemanha/Inglaterra: BBC
Filmes, 2005. DVD.

Figura II – p. 110
Esquema do direito de
ingerência

LIMA, Bárbara. Entre Ruanda e Kosovo: O “direito
de ingerência” dos Estados Unidos no Pós-Guerra
Fria (1994 e 1999). **Sessão de Pôsteres da 58ª
Reunião Anual da SBPC. 13ª Jornada Nacional
de Iniciação Científica**. 16 a 21 de julho de 2006 –
Universidade Federal de Santa Catarina.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

5P	Membros Permanentes do Conselho de Segurança
ALCA	Área de Livre Comércio das Américas
CSONU	Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas
E&E	Engajamento e Expansão /Engagement and Enlargement
ELK	Exército de Libertação do Kosovo
EUA	Estados Unidos da América
FPR	Frente Patriótica Ruandesa
GATT	General Agreement of Tariffs and Trade
KVM	Kosovo Verification Mission
LDK	Liga Democrática do Kosovo
MSF	Médicins sans Frontières/Médicos Sem Fronteiras
NAFTA	North Atlantic Free Trade Agreement
NMS	National Military Strategy
NSS	National Security Strategy
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONG	Organização não-governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
OSCE	Organização para a Segurança e Cooperação da Europa
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
PDD	Presidential Directive Decision
UE	União Européia
UNAMIR	United Nations Assistance Mission for Rwanda
UNITAF	Unified Task Force Operation
UNMIK	United Nations Mission Interim Administration in Kosovo
UNOMUR	United Nations Observer Mission Uganda-Rwanda
UNOSOM I	United Nations Operations in Somalia
UNSCR	United Nations Security Council Resolution

INTRODUÇÃO

Para os seres humanos, devido aos instintos mais primitivos e às noções éticas modernas, não há justificativa plausível para crimes contra outro ser humano; no entanto, baseadas na deturpação destes mesmos princípios, foram cometidas atrocidades violações humanitárias ao longo da História.

As atividades eugenistas desenvolvidas em fins do século XIX e nas primeiras décadas do XX culminaram na barbárie dos crimes nazistas na Segunda Guerra Mundial (1939-1945)¹; desde então, a comunidade internacional mergulhou numa grande perplexidade, dividida entre a comoção provocada pelo holocausto e as limitações estratégicas da Guerra Fria (1947-1991). Se durante as quatro décadas após a II Grande Guerra a preocupação humanitária foi relegada a um segundo plano, em nome do conflito bipolar, na década de 1990 não houve véu que pudesse encobrir a instabilidade internacional que os crimes contra a humanidade poderiam acarretar.

Os efeitos das perversidades recentes — como o colonialismo, a eugenia, holocausto e o *apartheid* — não foram suficientes para estancar os genocídios no Pós-Guerra Fria.² Ao mesmo tempo em que, e como consequência disso, ascende no cenário internacional uma “agenda ética” que aumentara o comprometimento com os direitos humanos e nas liberdades individuais.

Afirmar que o fim da Guerra Fria acarretou mudanças significativas no cenário internacional é, sem dúvida, lugar comum. Mas entre a queda do Muro de

¹ TEIXEIRA DA SILVA, Francisco Carlos. O Século Sombrio. Uma história geral do século XX. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

² Para maiores informações sobre a Guerra Fria e o Pós-Guerra Fria: CABRAL, Ricardo Pereira. Geopolítica Pós-Guerra Fria. In: TEIXEIRA DA SILVA, Francisco Carlos et alli (org). Enciclopédia de Guerras e Revoluções do Século XX. As grandes transformações do mundo contemporâneo. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004, pp.375-377; HOBBSAWN, Eric Eric J. Era dos Extremos. O breve século XX, 1914-1991. São Paulo: Companhia das Letras, 1995; MUNHOZ, Sidnei. Guerra Fria. In: TEIXEIRA DA SILVA, Francisco Carlos et alli (org). op. cit., pp. 417-419; Nye, Joseph. Há limites para o poderio americano. Valor Econômico. São Paulo, 26 mar. 2002. Valor, pp.3-6; Ramonet, Ignacio. Guerras do Século XXI. Novos temores e novas ameaças. Petrópolis: Vozes, 2003; VIZENTINI, Paulo. A Nova Ordem Global, 1999; VIZENTINI, Paulo Fagundes. A vida após a morte: breve história mundial do presente pós-“fim da história”. Tempo. nº 16, Jan/Jun. 2004. pp.35-57; VIZENTINI, Paulo Fagundes. A nova ordem global. Relações internacionais do século 20. Disponível em: <<http://educaterra.terra.com.br/vizentini/livro/index.htm>> Acessado em 26.04.2003.

Berlim, o declínio do Socialismo Real e a intensificação da globalização e circulação de fluxos — de pessoas, capitais e serviços — o Pós-Guerra Fria nascia, então, envolto nas incertezas quanto às novas disputas mundiais e os mecanismos de solução de controvérsias a serem utilizados. De acordo com Samuel Huntington, verifica-se a emergência de uma ordem mundial de caráter “uni-multipolar”, isto é, um cenário internacional “constituído por uma superpotência e várias potências altamente significativas”.³

Nesse cenário, inúmeros conflitos e excessos afloraram a partir da década de 1990 ao redor do mundo. Na África, no Leste Europeu, Oriente Médio ou na América Latina⁴, conflitos intra-estatais passaram a produzir um número elevado de vítimas fatais e a sensibilizar cada vez mais pessoas. Genocídio, limpeza étnica, expurgos, nuvens de refugiados. As tragédias humanitárias passam a provocar — ou deveriam ao menos provocar — indignação e alguma atitude naqueles que as assistem.

Organizações internacionais não-governamentais e intergovernamentais, Estados e a sociedade civil mobilizaram-se em prol de populações atingidas por guerras civis ou vítimas de perseguições étnicas. Nesse contexto, dada à posição de potência, ganha destaque os Estados Unidos, cuja atuação, dentro ou fora da Organização das Nações Unidas, pode mudar o rumo de conflitos e poupar vidas. O que nem sempre ocorre.

Para os Estados Unidos, um dos protagonistas do período anterior e a então superpotência da “uni-multipolaridade”, esse momento implica a redefinição de seu lugar e como ocupar os espaços deixados pela União Soviética na “nova ordem mundial”. Tal tarefa, ainda que iniciada no governo George Bush (1989-1992), só será consolidada ao longo dos dois mandatos de William J. Clinton, os quais se estenderam de 1993 a 1996 e de 1997 até 2000.

Para Henry Kissinger, a gestão Clinton representa uma tentativa de modelar a ordem internacional através da ampliação dos valores domésticos americanos

³ HUNtington, samuel P. A Superpotência solitária. Política Externa. Vol 8, nº 4, Mar/Abr/Maio de 2000, p.20.

⁴ Podemos destacar como principais conflitos desse período: Libéria, em guerra civil entre 1989-1996 — e novamente de 1999 a 2003; Senegal (1990); Ruanda (1990-1994); Iraque (segunda guerra do Golfo), em 1991; Somália (1991); Serra Leoa (1991-2002); Croácia e Bósnia, entre 1991 e 1995; Haiti (1994); Kosovo no ano de 1999. Devido à longa duração de muitas dessas guerras, muitas ainda inconclusas, são citadas apenas com a data de seu início.

para todo o mundo.⁵ Por conta disso, a defesa de princípios democráticos, dos direitos humanos e das liberdades individuais, bem como a expansão da liberdade econômica capitalista ampliaram significativamente o caráter intervencionista da política externa estadunidense.⁶

Esse trabalho incide do interesse em problematizar a política externa dos Estados Unidos durante a gestão Bill Clinton (1993-2000), em especial naquilo que tange as ações relacionadas aos direitos humanos e a aplicabilidade do direito de ingerência nesse contexto, a partir da comparação entre as ações do país nos casos de violações humanitárias ocorridos em Ruanda — um dos países mais pobres da África — em 1994 e na província sérvia de Kosovo, cinco anos depois.

É relevante, portanto, a atuação direta no caso kosovar, através da mobilização da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), e a inação diante dos massacres conseqüentes da guerra civil entre hutus e tutsis em Ruanda, implicam uma análise da responsabilidade quanto a questão do direito de intervenção humanitária. Assim, esse trabalho encontra-se circunscrito nas seguintes questões: Por que os Estados Unidos não intervieram em Ruanda e agiram em Kosovo? Os interesses estratégicos determinam o direito de ingerência e a preocupação com os direitos humanos? Qual a configuração do sistema internacional e da soberania diante das violações humanitárias?

Em concordância com a problemática proposta, busca-se comparar dois fenômenos não lineares, causais ou evolutivos para análise, colocados em perspectiva fora do binômio espaço-tempo⁷ — isto é, os casos de Ruanda e Kosovo —, a fim de compreender a amplitude do uso do direito de ingerência como ferramenta necessária ao sistema e não mais como uma anomalia jurídica.

Dessa forma, no que tange ao questionamento *por que para Kosovo sim e Ruanda não*, a comparação permitirá ver o que não está dito ou o que não pode ser verificado claramente como uma linha ligando os dois fenômenos. Pois nesses termos, será possível apurar uma ausência específica, o que é singular⁸. Explicitar aquilo que há de comum entre os dois casos, visando compreender a

⁵ KISSINGER, Henry. Diplomacia. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1997.

⁶ ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon. Bill Clinton: um presidente para que século? Política Externa. Vol.1, n.4, Março de 1993.

⁷ DETIENE, Marcel. Comparar o incomparável. Aparecida: Letras e Idéias, 2004.

⁸ BUSTAMANTE, Regina; THEML, Neyde. História Comparada: olhares plurais. Phoênix. Rio de Janeiro: Mauá, 2004; BURKE, Peter. História e teoria social. São Paulo: UNESP, 2002.

engenhosidade da tomada de decisão relativa ao direito de ingerência por parte dos Estados Unidos.

Nesse sentido, a investigação será exercitada sobre a experimentação das seguintes hipóteses de trabalho:

- A essência da definição de genocídio está na realização de um discurso perlocutório — ato que tende a exortar ações sobre o interlocutor: questionamento, medo, convencimento etc. — contra o outro e não com base no número de vítimas, o que denota uma subversão no uso do termo e uma hierarquização dos eventos.

- A incapacidade de gerar consensos a partir da pluralidade tanto dos arranjos em crise humanitária quanto dos interesses alocados no Conselho de Segurança das Nações Unidas determina a ausência de uma regra que subscreva o direito de ingerência, ampliando os espaços para que as guerras de intervenção solucionem as controvérsias humanitárias.

- A inação diante dos crimes de Ruanda e a intervenção em Kosovo evidenciam a existência de uma retórica humanitária por parte dos Estados Unidos, determinando que a prática da ingerência humanitária por parte desse país corresponde a um engajamento seletivo, sujeito às determinações de política externa e em acordo com o interesse nacional na área de conflito.

O objetivo geral dessa dissertação é, por conseguinte, analisar a política externa dos Estados Unidos e a questão do direito de ingerência durante a gestão Bill Clinton, a partir de uma comparação entre as ações desse país nos casos das violações humanitárias ocorridas em Ruanda e em Kosovo.

A partir disso, delimitam-se como objetivos específicos (a) apreender o papel ocupado pelas questões humanitárias na política externa da gestão Bill Clinton e determinar se há um padrão e os argumentos que levaram a intervenção nos Bálcãs e a não-intervenção na África; (b) identificar e analisar as motivações e idéias que delineiam o conceito de genocídio e suportam sua contestação no Pós-Guerra Fria; (c) analisar as relações estabelecidas no Pós-Guerra Fria entre os Direitos Humanos, o direito de ingerência e os princípios internacionais de Soberania e não-intervenção; (d) diferenciar as práticas de intervenção humanitária e guerra de intervenção; (e) discutir as implicações da utilização do direito de ingerência como mecanismo de solução de controvérsias humanitárias no sistema internacional contemporâneo.

O corpo documental selecionado é composto por fontes primárias sobre a temática. Serão utilizados os discursos e *Public Papers* (arquivos transcritos de entrevistas, cartas e programas de rádios) do presidente Bill Clinton; e da documentação disponível do Departamento de Estado utilizaremos *Presidential Directive Decision, National Security Strategy, National Military Strategy*, em que pese suas capacidades de retratar a configuração da política externa dos Estados Unidos sob seu comando. Da Organização das Nações Unidas foram selecionadas as resoluções do Conselho de Segurança (CSONU) sobre as crises ruandesa e kosovar e sobre o Genocídio, de 1948, bem como a própria carta de fundação desse organismo. Além da Organização para Cooperação e Segurança Européia (OSCE) e da Organização do Tratado do Atlântico Norte acerca da crise de Kosovo.

A leitura dessas fontes respeitará suas especificidades. Por fazermos uso de fontes impressas nossa metodologia de trabalho com as fontes está pautada em duas visões complementares: *análise de textos históricos*, decorrente do artigo publicado pelos historiadores Ciro Flamarion Cardoso e Ronaldo Vainfas⁹ e *análise de discurso*, postulada por Michel Pêcheux¹⁰ e também desenvolvida por Eni Orlandi¹¹; para a leitura dos discursos do presidente Clinton soma-se a contribuição de Ariádne Castilho de Freitas.¹²

A *análise de discurso* destina-se a conhecer o significado do texto, ou seja, problematizar a leitura, consciente de que não há neutralidade e que o *discurso* não está no texto, mas no sentido que este adquire entre locutor e interlocutor. A interpretação deve atentar para o dito e o não dito, as falas e silêncios ideologicamente determinados e para as inúmeras possibilidades de leituras. Para Eni Orlandi, assim como para Cardoso e Vainfas, o *discurso* carrega traços simbólicos (social e ideológico); mas ela ressalta a importância do sujeito, que é visto como um agente que materializa a realidade através de sua fala:

A análise de discurso vai articular o lingüístico ao sócio-histórico e ao ideológico, colocando a linguagem na relação com os modos de produção social. Não há discurso sem sujeito e não há sujeito sem ideologia. Há, entre os diferentes modos de produção social, um modo de produção social específico que é o simbólico. Há pois

⁹ CARDOSO, Ciro Flamarion; VAINFAS, Ronaldo (orgs). Domínios da História. Ensaio de teoria e metodologia. Rio de Janeiro: Campus, 1997.

¹⁰ PÊCHEUX, Michel. O discurso: estrutura ou acontecimento. 3ª edição. Campinas: Pontes, 2002.

¹¹ ORLANDI, Eni P. Análise de discurso: princípios e procedimentos. 6ª edição. Campinas: Pontes, 2005.

¹² FREITAS, Ariádne C. O canto polifônico da sedução no discurso político. Revista Ciências Humanas. Taubaté: V. 8, N. 2, II Semestre 2002.

práticas simbólicas significando (produzindo) o real. A materialidade do simbólico assim concebido é o discurso.¹³

Para melhor retratar a temática o texto encontra-se dividido em quatro capítulos. No primeiro, apresentaremos o cenário da pesquisa, ou seja, parte-se de uma caracterização dos Estados Unidos no Pós-Guerra Fria e da gestão Bill Clinton. O segundo capítulo levantará a discussão sobre os usos do conceito genocídio, considerando-se que com base na experiência do holocausto, tido como lugar de memória sobre o que não é civilizado para o Ocidente contemporâneo, é constante o uso de discursos que recusam o genocídio, mas argumentamos se as atitudes práticas ocorrem na mesma medida e as justificativas para considerar o que seja ou não genocídio. E, dessa feita, serão apresentadas e discutidas as violações humanitárias e as ações internacionais ocorridas em Ruanda e em Kosovo.

A terceira seção examinará a questão do direito de ingerência, tenciona-se aguçar essa discussão teórica, buscando delimitar quais são os espaços da preocupação humanitária e do interesse estratégico no interior da retórica do direito de ingerência. Inclusive diferenciando dentro dessa prática as intervenções humanitárias e as guerras de intervenção, ou seja, de modo simplificado as ações, respectivamente, avaliadas ou não pelo CSONU.

Após a apresentação dos cenários referentes a Ruanda, Kosovo e os Estados Unidos, a crítica do conceito de genocídio e as discussões teóricas sobre o direito de ingerência e suas implicações, têm-se os subsídios necessários para a questão central desse trabalho: por que os Estados Unidos não atuaram em Ruanda e intervieram em Kosovo? Como conseqüência, o último capítulo buscará compreender a aplicação do direito de ingerência pelos Estados Unidos nesses casos e, além disso, determinar se há um padrão entre os argumentos que levaram a intervenção nos Bálcãs e a não-intervenção.

Estudar o uso do direito de ingerência no Pós-Guerra Fria, através da política externa da Gestão Clinton nos Estados Unidos, resulta de uma proposta de trabalho ainda desenvolvida durante a vigência da Bolsa Iniciação Científica/FAPERJ e apresentada na XXVII Jornada Giulio Massarani de Iniciação Científica, Artística e cultural da UFRJ, em 2005. Tal necessidade surgiu com o

¹³ Orlandi, Eni P. A análise de discurso e seus entremeios: notas para a sua história no Brasil. Caderno de Estudos Lingüísticos. Campinas: N. 42, Jan./Jun. 2002, p.102.

intuito de entender os mecanismos da política externa estadunidense que garantiram a não-intervenção em Ruanda e a atuação em Kosovo e como as decorrências da ingerência são importantes para compreender um ambiente internacional onde colidem universalização dos Direitos Humanos e crescentes conflitos capazes de gerar tragédias humanitárias.

Adequamos esse trabalho à linha de pesquisa História Comparada das Instituições e Formas Políticas, que visa a análise das instituições políticas, econômicas, sociais e culturais — da antigüidade até a contemporaneidade —, tal qual das estruturas e instrumentos do poder e de dominação presente nas mais variadas formas de organização social. E propusemos, com base nisso, um estudo do direito de ingerência estadunidense comparando seu posicionamento diante dos crimes contra os direitos humanos perpetrados em Ruanda e em Kosovo. O presente trabalho visa esclarecer essa prática na política externa dos Estados Unidos e a coerência do discurso do presidente Bill Clinton acerca de ações humanitárias. A intenção é *pegar Clinton pela palavra*.

Por falar em palavra, como a totalidade das fontes encontra-se em língua estrangeira e grande parte da bibliografia igualmente, optou-se, pelo o risco de concretização do velho ditado italiano *traduttori, traditori* (tradutores, traidores), em preservar as citações no original para não prejudicar de qualquer forma as intenções dos autores. Dessa forma, toda tradução é livre e nossa, com o objetivo apenas de facilitar a interpretação, se for o caso.

Em suma, pretendemos debruçar sobre os mecanismos da política externa estadunidense que garantiram a não-intervenção e intervenção e a decorrência e alcance da ingerência são importantes contribuições para pensar um ambiente internacional no qual desponta, ao mesmo tempo, um cenário de universalização dos Direitos Humanos e crescentes conflitos capazes de gerar tragédias humanitárias, onde o direito de ingerência deixa de ser incomum e a soberania apesar de amplamente questionada permanece em voga.

1

**OS ESTADOS UNIDOS E A CONJUNTURA
INTERNACIONAL DO PÓS-GUERRA FRIA**

As décadas de 1980 e 1990 testemunharam importante agitação. Entre 1989 e 1991, com a queda do muro de Berlim e a desagregação da União Soviética, terminava a dicotomia entre Socialismo e o Capitalismo. As profundas transformações no sistema internacional, num primeiro momento, foram tidas como benéficas, especialmente devido ao fim do terror nuclear.

De concreto, houve um maior intercâmbio econômico, cultural e de pessoas, seja através da globalização, da regionalização ou da internet; o dinamismo econômico asiático e europeu, retomado com o crescimento da China e o advento da União Européia; a ampliação de esferas multilaterais, inclusive com a inserção de Organizações Não-Governamentais (ONGs) e de países outrora relegados ao segundo plano no grande jogo político internacional.

Construía-se, naquele momento, a esperança na resolução de questões estagnadas ao longo da bipolaridade, no estabelecimento de fóruns e práticas multilaterais de resolução de controvérsias e no controle da violência ao redor do globo — em muito influenciados pelo sucesso na Guerra do Golfo de 1991. O então presidente dos Estados Unidos, George Bush (1989-1993) denominou o pós-1991 de *Nova Ordem Mundial*.

Ascendeu, em substituição a anterior, a preocupação com o terrorismo, com conflitos nacionais com motivações étnicas, religiosas ou por disputas de poder, com a defesa do meio ambiente e dos direitos humanos e o combate ao tráfico de drogas e armamentos. E com isso ampliavam-se as preocupações e os cenários conflagrados. Descobria-se, pois, que o contexto internacional pós-1991 também poderia ser caracterizado por crises, visto a eliminação do sistema de alinhamento automático e autopropulsado da Guerra Fria.

O fim da bipolaridade, então, impunha, dentre outros questionamentos, se (a) testemunhava-se a vitória dos Estados Unidos? E, portanto (b) o mundo estaria

divido entre o antigo bloco ocidental e o resto? Assim sendo, (c) quais seriam os novos conflitos vindouros?

Pensara-se na morte da história e a perpetuação da hegemonia ocidental, no choque inevitável de civilizações contra civilizações e até mesmo na retomada da idéia do *fardo do homem branco*, de acordo com a qual o Ocidente seria dotado de “responsabilidades especiais com seu [próprio] funcionamento sadio como interesse de todos os países”.¹⁴

Entre a crença em mortes, choques e retomadas, conjeturava-se um Pós-Guerra Fria promissor, com a promoção de valores universais de convívio humano em superação à queda-de-braço ideológica e ao terror nuclear da bipolaridade. Interessante alegoria acerca desse contexto foi disposta por Joseph Nye, na qual o sistema internacional Pós-Guerra Fria seria tal qual um *Jogo de Xadrez Tridimensional*. Isto é,

No tabuleiro de cima o poderio militar é quase completamente unipolar. (...) No tabuleiro do meio, o poderio econômico é multipolar, com os Estados Unidos, Europa e Japão respondendo por quase dois terços [$\frac{2}{3}$] do PIB mundial e com a China num crescimento excepcional, (...) os Estados Unidos não exercem hegemonia e precisam frequentemente barganhar de igual para igual com a Europa. O tabuleiro inferior é o reino das relações transnacionais, que ultrapassam fronteiras e escapam do controle do governo [banqueiros, terroristas, *hakers*]. (...) Nesse tabuleiro o poder é muito disperso e não faz sentido falar em unipolaridade, multipolaridade ou hegemonia.¹⁵

O sucesso nesse *Jogo*, ou seja, no Pós-Guerra Fria, estaria na observação de todos os tabuleiros e não se concentrar apenas no primeiro, ignorando os demais em suas disputas e conexões verticais. Em verdade, confirmou-se um cenário internacional complexo, multipolar, com a permanência de velhos e o desenvolvimento de novos conflitos e ênfase de valores considerados universais.

As relações internacionais apresentavam a inserção de aspectos morais como um dos parâmetros de determinação de novas ameaças e novas virtudes do pós-bipolaridade. Desse processo deriva a expressão *agenda ética*, isto é, um processo de valorização dos direitos humanos, das liberdades fundamentais e dos regionalismos, que visam recuperar aspectos que foram desprezados devido à Guerra Fria. Para Rezende Martins, “as condições concretas da cena política

¹⁴ AYERBE, Luís Fernando. Estados Unidos e América Latina: a construção da hegemonia. São Paulo: UNESP, 2002, p. 265.

¹⁵ NYE, 2002, p. 4.

internacional, impregnadas da lógica da guerra fria, acarretaram um determinado grau de ineficácia de tantas declarações”, em especial no âmbito dos direitos humanos.¹⁶

Em resposta, dando indícios desse maior comprometimento, a Organização das Nações Unidas (ONU) promoveu dois encontros fundamentais. Em 1992 um encontro sobre desenvolvimento sustentável e preservação ambiental, a Rio-92; no ano seguinte, em Viena, uma conferência mundial sobre direitos humanos no plano das relações interestatais. Ambas indicam que essas demandas saíam de um variante segundo ou terceiro lugar e passavam a centralizar esse cenário internacional emergente.

Essa legitimação de direitos doravante,

que se pretendem universais e como tais são reafirmados em acelerado movimento globalizante — ganha uma roupagem particularizada, na medida em que cada a estado é posta a exigência moral e publica de os realizar, independentemente de questões de soberania.¹⁷

O vocabulário internacional passa a acomodar multilateralismo e um denso discurso sobre o fim da negligência com relação aos direitos humanos e a valorização de um programa político ambiental. Com efeito, tornam-se mais expostos e dinâmicos os processos de tomada de decisão em política externa e, com a demanda de argumentos éticos, a evocação do Direito Internacional tornaram-se mais freqüentes a partir da década de 1990.¹⁸

Nesse sentido, destaca-se a singularidade do cenário do pós-Guerra Fria, caracterizado por uma mescla de continuidade e mudança: pela preservação do arcabouço institucional democrático e liberal criado pelos Estados Unidos a partir de 1945, pelo aumento da influência e da esfera de atuação de instituições e organizações multilaterais que compõem a ordem nascida do pós-Guerra, pela aceleração de tendências de integração e transnacionalização dos anos 50 e 70, pelas discussões da globalização, pela introdução e maior relevância de novas temas da democracia, do meio ambiente, e pela alteração nas estruturas e no caráter do poder.¹⁹

A despeito disso, o mundo não se transformou em um lugar mais seguro e mais previsível. De fato, o término da condição *M.A.D.* (*Mutual Assured Destruction*)

¹⁶ MARTINS, Estevão de Rezende. Ética e relações internacionais: elementos de uma agenda político-cultural. Revista Brasileira de Política Internacional. Brasília: ano 44, n. 22, 2001, p. 6.

¹⁷ Ibid., loc. cit.

¹⁸ Ibid., p. 14.

¹⁹ PECEQUILLO, Cristina S. A Política Externa dos Estados Unidos: continuidade ou mudança? Porto Alegre: UFRGS, 2003, p. 13.

— o risco de mútua destruição assegurada pelos armamentos nucleares e a paralisia estratégica dela decorrente — foi um dado positivo, entretanto, o pacifismo e a ordem decorrentes da hegemonia ocidental, em especial estadunidense, não se efetivou. Os prenúncios de uma Nova Ordem Mundial erigida sobre o fim dos conflitos interestatais, das crises mundiais, das grandes rivalidades, da possibilidade de diminuição dos orçamentos militares e de redução de despesas bélicas, enfim toda probabilidade harmônica não se viu concretizar.²⁰

Logo nos primeiros anos, impôs-se a necessidade de assumir que hostilidades variadas urgentes se colocavam em substituição à ameaça soviética, com destaque para: o narcotráfico e as demais máfias internacionais; as ameaças ecológicas e de esgotamento do patrimônio natural; as ameaças aos direitos humanos; as novas pandemias globais; o perigo dos estados-falidos e estados-párias; o novo terrorismo internacional.

Como conseqüência, o contexto apresentava insegurança, instabilidade e imprevisibilidade. Pierre Lellouche assegurou que a instabilidade característica dos anos 1990 constituiria uma “desordem mundial”, devido à falta de comprometimento dos Estados Unidos e demais nações mais desenvolvidas para apoiar políticas em prol do desenvolvimento e da melhoria de condições das nações menos favorecidas. Tal descompromisso levaria a manutenção da violência, empobrecimento, crescimento demográfico desordenado, marginalização, dentre outros fatores, nos países subdesenvolvidos.²¹

1.1. As interpretações sobre o mundo pós-bipolaridade

As análises sobre o mundo que emergia no início da década de 1990 foram polêmicas e inúmeras. Entre apostas em um retorno as relações estritamente baseadas no tradicionalismo do Estado-nação ou na supressão desse pela globalização, na desordem mundial, na reinvenção das rivalidades ideológicas ou no recrudescimento das lacunas econômicas entre países ricos e pobres, sobressaíram as teses sobre “O Fim da História” e o “Choque de Civilizações”.

²⁰ VESENTINI, José William. *Novas geopolíticas*. São Paulo: Contexto, 2001.

²¹ LELLOUCHE, Pierre. *Le Nouveau Monde: de l'ordre de Yalta au désordre des nations*. Paris: Bernard Grasset, 1992, p. 331.

Cada qual a seu modo, ambas contribuíram fortemente da visão sobre as relações internacionais e os conflitos vindouros e para a reestruturação do discurso e do desempenho dos Estados Unidos no contexto pós-Guerra Fria. Por isso, ainda que linhas bem amplas, serão apresentadas tais teses, sem estendermos a análise ou crítica das obras. Bem como a opção também se volta para trabalhar os artigos elementares e não os livros, visto que esses, além de se apresentarem em versões menos extensas, resguardam a primazia das idéias que impactaram os mundos acadêmico e não acadêmico a partir de 1989.

O sentimento de “vitória”, reiterando a explicação trazida por Donald R. Kelley, sedimentava-se, em grande parte, sobre o artigo que Francis Fukuyama publicou, em 1989, “*The End of History?*” ou “O Fim da História”.²² Nele era proclamado o triunfo do Oeste (Ocidente, capitalista) sobre o Leste (Oriente, socialista). Em suma, o triunfo da idéia de ocidente e seus respectivos valores.

A idéia de Yoshiro Francis Fukuyama, um neoconservador filósofo e economista político nascido em 1952, de origem nipo-estadunidense e professor na conceituada *Johns Hopkins University*, nos Estados Unidos, é bastante controversa desde o surgimento. Mas também é minimamente simples: a conclusão da Guerra Fria consolida a vitória dos Estados Unidos, pois, em linhas gerais, a partir de uma perspectiva hegeliana, a exclusividade da democracia e do liberalismo econômico no contexto Pós-Guerra Fria. Nas palavras dele:

*What we may be witnessing is not just the end of the Cold War, or the passing of a particular period of postwar history, but the end of history as such: that is, the end point of mankind's ideological evolution and the universalization of Western liberal democracy as the final form of human government.*²³

Para o autor, esse contexto seria transitório, representando o ocaso da ideologia socialista soviética — para ele, também em voga na China —, e bastante inconstante. Nesse sentido, não houve aposta no fim dos conflitos internacionais, ao contrário: o mundo se encontraria dividido em Estados históricos e pós-históricos e isso seria determinante para os conflitos. Além, é claro, da permanência das

²² FUKUYAMA, Francis. *The End of History?* *The National Interest*. Summer, 1989.

²³ FUKUYAMA, 1989, p. 2.

“O que nós podemos testemunhar não é somente o fim da Guerra Fria, ou a passagem de um período particular da história pós-guerra, mas do fim da história como está: isto é, o ponto extremo da evolução ideológica do gênero humano e universalização da liberal democracia ocidental como a forma derradeira de gestão da humanidade.”

violências nacionais e étnicas, as controvérsias em torno do petróleo e o acesso a novas tecnologias e os fluxos migratórios.²⁴

Sucedeu que, para além das diversas críticas que provocou, ao colocar sua abordagem como herdeira da Dialética de Hegel (1770-1831), e também influenciada por Alexandre Kojève (1902-1968), Fukuyama reconduziu as noções de movimento, sentido e propósito. Com isso, o sentido e o movimento da humanidade — ou o que é História — havia, com o colapso da União Soviética, encontrado ou facilitado o encontro com o propósito, ou seja, a universalização da democracia liberal, sem antítese.

Junto com essa perspectiva, outra proposta explicativa do Pós-Guerra Fria, e também que ajudou a modelar a postura dos Estados Unidos, foi o “*Clash of civilizations*” (“Choque das Civilizações”), de Samuel P. Huntington²⁵, reconhecido professor do *Department of Government* na *Harvard University* e coordenador de planeamento do *National Security Council* entre 1977 e 1978. Com publicação posterior ao texto de Fukuyama, em 1993, Huntington dispõe uma explicação culturalista, ou *neotribalista* para alguns autores, para os conflitos mundiais. Para ele, “o choque de civilizações dominará a política global. As linhas de cisão entre as civilizações serão as linhas de batalha do futuro”.²⁶

Na concepção do acadêmico, nascido em 1927, civilizações seriam as cadeias de identificação subjetivas, responsáveis por sustentar entidades culturais entre os homens, isto é, religião, mitos e heróis, idioma, instituições e hábitos, capazes de entrar em conflito tanto no interior quanto entre grupos civilizacionais, em níveis micro e macro, respectivamente.

Ocorreria que, para o autor, (1) as diferenças entre as civilizações se tornariam inconciliáveis a ponto de fomentar conflitos, em especial (2) devido à intercomunicação decorrente da globalização e da intensificação dos fluxos migratórios os grupos tomariam maior consciência de suas civilizações e ao fato de que (3) os Estados-nação deixariam de ser o único foco de representatividade identitária, cedendo espaço aos fundamentalismos religiosos, ampliando (4) o recrudescimento das divergências entre os ocidentais e os não-ocidentais. Ao

²⁴ Ibid., passim.

²⁵ HUNTINGTON, Samuel P. Clash of Civilizations? Foreign Affairs. Summer, 1993.

Para esse trabalho utilizaremos a versão publicada em Língua Portuguesa, no ano seguinte, pelo periódico nacional Política Externa: HUNTINGTON, Samuel P. Choque das civilizações? Política Externa. v. 2, n. 4, Mar. 1994.

²⁶ HUNTINGTON, op. cit., p. 120.

mesmo tempo em que (5) as características civilizacionais são constantes e pouco mutáveis e (6) o sucesso do regionalismo econômico está em crescimento e tende a ser bem-sucedido entre os que possuem características culturais comuns.²⁷

Huntington previra a existência de conflitos motivados por religiões, racismos, divergências políticas, dentre outras causas. Mas assegurava, especialmente, um confronto mais amplo do “Ocidente contra o resto”²⁸, devido ao caso da União Soviética, à predominância dos Estados ocidentais nos campos político, financeiro e tecnológico e à tentativa de universalização de valores ocidentais — o que pode ser lido como exercício de criação de uma única civilização. Portanto, os embates pós-1991 seriam, em substituição à bipolaridade, derivados do choque inevitável entre divergentes civilizações.

A esse trabalho, “O Fim da História” e o “Choque das Civilizações” interessam como as manifestações de uma ideologia que deram importantes contornos aos discursos e às práticas estadunidenses no Pós-Guerra Fria. Um e outro influenciam a concepção estadunidense sobre o devir pós-bipolaridade: a universalização dos valores ocidentais, de ideais como constitucionalismo e estado de direito — ou “império da lei” —, democracia, direitos humanos, igualdade, individualismo, laicidade, liberdade, liberalismo e livre mercado.

É essa noção pretensiosa, fundamentada na difusão de valores, espontânea, ainda que conflituosa, para Fukuyama e beligerante para Huntington, que regeu os Estados Unidos nesse período. Ainda que não esteja em discussão ou seja objetivo dessa dissertação creditar validade ou retorquir às duas ou a uma das abordagens, elas não podem ser ignoradas ao se estudar a gestão Clinton e a política externa do país nos anos 1990.

1.2. Os Estados Unidos no Pós-Guerra Fria

Esse é o momento em que os Estados Unidos precisaram buscar a reconcentração de poder após a luta bipolar das quatro décadas anteriores. De fato, não parece correto falar em potência dominante nessa conjuntura internacional. Os

²⁷ Ibid., p. 122-126.

²⁸ HUNTINGTON, 1994, p. 133-134.

Estados Unidos desempenham o papel de uma *hiperpotência* com excedente ou excesso de poder em todas as suas manifestações.²⁹ Portanto, no Pós-Guerra Fria o país promoveu a substituição da estratégia para a política externa, o “*Containment*”, implementada desde fins da Segunda Guerra Mundial (1939-1945), ao mesmo tempo em que se tateava a formulação de um novo paradigma norteador de política externa e de estratégia.³⁰

O momento exigia

reorganizar o sistema mundial, de forma que a hegemonia dos Estados Unidos pudesse ser mantida a custo mais baixo. Para forjar uma liderança renovada, os Estados Unidos precisavam colocar em operação uma série de instituições e práticas legitimadoras supranacionais [...].³¹

Impõem-se aqui a necessidade de esclarecer que, segundo Voltaire Schilling, apesar de ocupar esse espaço privilegiado, o país estava

longe de capitanear um novo projeto imperialista. Entre outras razões, porque o poder norte-americano, ao contrário do clássico poder imperial, marcado pelo centralismo e pelo verticalismo, se dá em forma de redes, onde cada uma das partes goza de ampla autonomia.³²

Mary Kaldor também partilha dessa negação de uma prática imperialista por parte dos Estados Unidos a partir de 1990, visto que

*if America were truly an empire, sure it would be able to extend democracy to other regions, to impose its systems to the rest of the world? The United States has the capability to be immensely destructive, but much less capability to do ‘compellance’.*³³

O que pode ser visto, sim, é como o país passa a trabalhar para dinamizar e expandir novos valores que passa a julgar interessantes. Ao mesmo tempo em que esses valores tornam-se habituais para grande parte do mundo.

²⁹ TEIXEIRA DA SILVA, Francisco Carlos. O Império e o Estado-nação hoje: uma história comparada. In: COSTA, Darc; ____ (orgs). Mundo Latino e Mundialização. Rio de Janeiro: Faperj/Mauad, 2004.

³⁰ Proposta pelo diplomata George Frost Kennan, em 1947, visava conter práticas expansionistas por parte da União Soviética. Acreditava-se que a ação soviética contra as instituições ocidentais devia ser combatida através de vigilância e rápido contra-ataque dos Estados Unidos ao menor sinal de investidas soviéticas. Para mais informações ver: MUNHOZ, Sidnei. Contenção (Doutrina da). In: TEIXEIRA DA SILVA, Francisco Carlos et alli (org), 2004, p. 193-194.

³¹ VIZENTINI, 2003, p. 5.

³² SCHILLING, Voltaire. América: a história e as contradições do Império. Porto Alegre: L&PM, 2004, p. 281.

³³ KALDOR, Mary. American Power: from “compellance” to cosmopolitanism? International Affairs. n. 79, v.I, 2003, p. 1-2.

“se América fosse verdadeiramente um império, de certo estenderia a democracia a outras regiões para impor seus sistemas para o resto do mundo? Os Estados Unidos têm a capacidade de ser imensamente destrutivo, mas muito menos capacidade para fazer ‘coerção’”.

Em verdade, não se pode falar em projeto imperialista, mas se pode falar em Império, com base nos escritos de Hardt e Negri, isto é, a nova forma global de reordenamento político e econômico.³⁴ Diz-se imperial e não imperialista por que trabalha em prol da criação de redes de poder ilimitadas, através de uma série de órgãos e instituições internacionais capazes de proliferar formulações, legislações e atores jurídicos para a regulação da atuação do Estado-Nação e da limitação de sua soberania.³⁵

O conceito de Império defendido pelos autores designa a ausência de fronteiras que limitem o uso do poder e permitem, com isso, que ele se estenda por todo o mundo civilizado, trata-se de *descentralização* e *desterritorialização*; poder de mando amplo e ilimitado, que se estende por toda vida social, isto é, o Biopoder; dedicação do Império à paz, o que não significa que ele seja pacífico, mas sim dotado de um caráter opressivo e dominador; atemporalidade, pois determina o estado das coisas para além da história.³⁶

O Império não nasce por vontade própria; é *convocado* a nascer e é constituído com base em sua capacidade de resolver conflitos. O Império se forma e suas intervenções tornam-se juridicamente legitimadas somente quando já está inserido na cadeia de consensos internacionais destinados a resolver conflitos existentes. [...] A primeira obrigação do Império, portanto, é ampliar o domínio dos consensos que dão apoio a seu próprio poder.³⁷

Dessa forma, forma-se um direito imperial, que institui e promove pontos a serem legitimados pela ação Império. Portanto, o forjamento de novas ameaças corresponde à escolha de áreas de atuação e legitimação.

Esse projeto imperial não dispõe de um núcleo, mas os Estados Unidos desempenham sim um papel de destaque “e esse privilégio decorre não de semelhanças com antigas potências imperialistas europeias mas de diferenças em relação a elas”, o que deve ser considerado é a constituição do país “tanto a *constituição formal*, o documento escrito com suas emendas e seu aparelho legal, como também a constituição material, ou seja a formação e re-formação contínua da composição de forças sociais”.³⁸

³⁴ Imperialismo, para aos autores, corresponde ao projeto de extensão de poder linear e territorialmente, subjugando a legitimidade da soberania dos Estados Nacionais invadidos.

³⁵ HARDT, Michael; NEGRI, Antonio. Império. 6ª edição. Rio de Janeiro: Record, 2004, p. 200-201.

³⁶ Ibid., p. 26-27.

³⁷ HARDT; NEGRI, 2004, p. 33.

³⁸ Ibid., p. 14.

O Império investe amplamente em supranacionalidade, para que seja possível controlar uma situação completamente fluida e nacional, e em autoridade. Com base numa retórica de reconstrução do equilíbrio social, no emprego da prevenção e da repressão, institui-se nesse contexto imperial o chamado *direito de polícia*.³⁹ Como conseqüência, a lei supranacional passa a subjugar a lei nacional e o efeito mais significativo disso, para Hardt e Negri, é o desenvolvimento do *direito de intervenção*.

Comumente identificado como a prática para a solução ou prevenção de questões humanitárias e a imposição de acordos e paz entre as partes beligerantes. Contudo,

Diferentemente do que acontecia na antiga ordem internacional, Estados individuais ou o poder supranacional (ONU) não mais intervêm apenas para assegurar ou impor a aplicação de acordos globais voluntariamente contratados. Agora as autoridades supranacionais que estão legitimadas não por direito mas por consenso intervêm em nome de qualquer espécie de trivial emergência e princípios éticos superiores. [...] Em outras palavras, o direito de polícia é legitimado por valores universais.⁴⁰

Destarte, os Estados Unidos ao final da Guerra Fria foram convocados para garantir e dar eficácia jurídica a esse processo, no qual as instituições supranacionais — ONGs humanitárias, órgãos financeiros e a própria ONU — cederam, para os autores, o papel central aos Estados Unidos. Como resultado, o país é chamado a intervir militarmente em diversos conflitos regionais ao redor do globo, tornando-se a polícia da paz, “mas só em última instância, quando as organizações supranacionais de paz demandam uma atividade organizacional e um completo articulado de iniciativas jurídicas e organizacionais”.⁴¹ Com isso a lógica imperial se institui, fazendo com que o contexto mundial lembre ao Império constantemente a sua necessidade de existência.

Mas essa noção de poder imperial e o próprio destaque que os EUA ganham no Pós-Guerra Fria promovem a recuperação do ideário de excepcionalidade americana, baseado no Destino Manifesto e o mito WASP (*White, Anglo-Saxon and Protestant*).⁴² Dessa forma, de acordo com o cientista político Donald R. Kelley,

³⁹ Ibid., p. 34.

⁴⁰ Ibid., p. 35-36.

⁴¹ HARDT; NEGRI, 2004, p. 200.

⁴² O Destino Manifesto constrói um ideal de América como nação escolhida, cuja primeira aparição remonta ao processo de expansão e consolidação geográfica do território estadunidense. A idéia

The end of the Cold War revitalized the sense of American exceptionalism. While the globalization had woven a more complex world than that 1945, the new realities of the post-Cold War world fit nicely with the previous American mindset. We had “won”, at least in the sense that other side had self-destructed under the weight of cumulative economic and social problems, and the “victory” affirmed our superiority, especially we had been the “leader” of the free world.⁴³

A concepção de Império de Hardt e Negri, entretanto, circunscreve a atuação e a concepção de Estados Unidos administrado por William Jefferson Clinton (1946) e Albert Arnold Gore Jr. (1948), que serão chamados doravante de Bill Clinton e Al Gore, respectivamente, entre 1993 e 2001. Contudo, as mudanças trazidas ao fim desse período, em especial a derrota do vice-presidente Gore nas eleições de 2000, a eleição de George W. Bush e a retomada de poder pelo Partido Republicano e os atentados terroristas de 11 de Setembro solaparam a noção de Estados Unidos como articulador desse projeto imperial *descentralizado* e *desterritorializado*.

De fato o cenário internacional pretensamente positivo não era tão abrangente quanto as previsões de Francis Fukuyama. Os gastos financeiros acumulados medindo forças e disputando zonas de influência com o inimigo soviético foram bastante onerosos para o “vencedor” — certamente inferior a crise econômica da União Soviética. Assim, ainda que o presidente na época, George Bush, reunisse os sucessos de ter liderado o país “rumo à vitória” na Guerra Fria e na primeira guerra do Iraque (1991), a situação econômica nos primeiros anos da década de noventa era preocupante.

Embora estejamos falando de uma superpotência, essa condição do país encontrava-se bastante debilitada ao fim da Guerra Fria. Segundo o economista da Fundação Getúlio Vargas, René Garcia Jr., a conjuntura pré-eleitoral era de crise.

Naquele momento, os Estados Unidos eram o país, segundo os principais economistas, que apresentava as perspectivas econômicas mais sombrias, tendo uma taxa de desemprego igual à

WASP, isto é, Branco, Anglo-saxão e Protestante, faz do povo estadunidense o escolhido. A soma desses dois mitos constitui a idéia de excepcionalidade americana.

⁴³ KELLEY, Donald R. Answering the “Invitation to Struggle”. In: _____ (org). *Divided Power. The Presidency, Congress and the formation of American Foreign Policy*. Fayetteville: The University of Arkansas Press, 2005, p. 10.

“O fim da Guerra Fria revitalizou o sentido da excepcionalidade americana. Enquanto a globalização tecia um mundo mais complexo do que aquele de 1945, as novas realidades do mundo Pós-Guerra Fria se ajustaram às precedentes inclinações americanas. Nós “ganhamos”, pelo menos no sentido de que o outro lado autodestruuiu-se sob o peso de problemas econômicos e sociais acumulados, e a “vitória” afirmou nossa superioridade, especialmente nós éramos o “líder” do mundo livre.”

média da Europa e quatro vezes superior a do Japão, e um profundo desequilíbrio fiscal e no balanço de pagamentos, além dos piores índices de competitividade.⁴⁴

Em 1990, os gastos com Defesa dos Estados Unidos chegavam à casa dos US\$ 376 bilhões, enquanto os índices sociais seguiam em declínio. A inflação, índice de preços ao consumidor, atingia a marca dos 5,4%; o déficit fiscal o montante de US\$ 350 bilhões; os gastos com o sistema nacional de saúde um pouco mais de US\$ 690 bilhões; e o número de cidadãos desempregados a dez milhões de pessoas.⁴⁵

Entretanto, não se pode entender tal retração econômica como perda de poder, pois

o controle de várias estruturas do sistema [militar, tecnológica e ainda a econômica] permitiu que os Estados Unidos sustentassem sua hegemonia, enquanto promoviam a sua renovação. Certamente, isso não eliminava a tarefa da recuperação das bases internas da liderança, revivendo as raízes do poder americano, mas pelo menos tornava o caminho mais tranqüilo e com grande margem de manobra.⁴⁶

A diminuição de preocupações no âmbito de política internacional, pois nos primeiros momentos coubera aos Estados Unidos cativar tantos espaços deixados pela União Soviética quanto fosse possível, expôs a fragilidade doméstica do país.

1.2.1. Os anos Clinton - Gore (1993-2001)

Como resultante dessa necessidade de renovação e recuperação estadunidense, Bill Clinton, um político de pouca projeção nacional, ascendeu politicamente vencendo as prévias do Partido Democrata e disputando a eleição presidencial de 1992. A experiência política do advogado, formado por *University of Oxford* e *Yale Law School*, resumia-se a dois mandatos de governador do estado de Arkansas — seu estado natal — até aquele ano. Ao seu lado o jornalista Al Gore compunha a chapa como candidato a vice-presidência.

⁴⁴ Garcia Jr., René. Uma economia passada a limpo. *Jornal do Brasil*. Rio de Janeiro, 5 nov. 2000. Internacional, p. 4.

⁴⁵ Cf. GASPARI, Elio. Sopro de Juventude. *Veja*, São Paulo, ano 25, edição 1261, n. 41, p. 36-41, 11 nov. 1992; OITO anos: A gloriosa e conturbada Era Clinton (1992-2000). *Jornal do Brasil*. Rio de Janeiro, 5 nov. 2000. Internacional, p. 6.

⁴⁶ PECEQUILO, Cristina S. Os Estados Unidos: hegemonia e liderança na transição. Rio de Janeiro: Vozes, 2001, p. 22.

A campanha presidencial, desse modo, dicotomizou o então e bem-sucedido presidente Bush e os novatos sem grande experiência política do Partido Democrata. Havia naquele momento uma preponderância de fatores domésticos sobre as questões externas, o que centrava as demandas em torno de mudança, reformas governistas, supressão do déficit e ampliação das exportações.⁴⁷

Apesar da pouca expressão política — já que o estado de Arkansas certamente não é um dos mais importantes da federação —, Clinton apresentou uma plataforma eleitoral que atendia às principais reivindicações de seus concidadãos. Com o slogan *“the economy, stupid”*⁴⁸, desenvolvido pelo estrategista democrata James Carville, a reconhecida falta de intimidade e interesse do candidato em política externa ficava desimportante diante de promessas de diminuição dos gastos com defesa, redução da carga tributária, geração de empregos e, dentre outros pontos, uma reforma no sistema de saúde. Al Gore, de seu lado, era considerado um político jovem e arrojado, cuja militância política e trabalhos jornalísticos voltavam-se para a questão ambiental.

Suas propostas de governo eram tão expressivas naquele momento, que os levaram a derrotar o Republicano George Bush em busca da reeleição, apesar do sucesso desse frente à opinião pública estadunidense.

No discurso de posse, em 20 de janeiro de 1993, Bill Clinton assinalava claramente os problemas sociais e econômicos do país:

*Today, a generation raised in the shadows of the Cold War assumes new responsibilities in a world warmed by the sunshine of freedom but threatened still by ancient hatreds and new plagues. Raised in unrivaled prosperity, we inherit an economy that is still the world's strongest, but is weakened by business failures, stagnant wages, increasing inequality, and deep divisions among our people.*⁴⁹

Por mais urgente que as questões domésticas se colocassem e houvesse economias mais prósperas que a dos Estados Unidos naquele momento — especialmente Japão, União Européia, China — a geoeconomia não substituiu a geopolítica na gestão Clinton - Gore, pois não havia como equacionar a abdicação

⁴⁷ PECEQUILO, 2001, p. 64-65.

⁴⁸ O slogan diz: “a economia, estúpido”; ou, na apropriação feita pelo eleitorado, “É a economia, seu estúpido!”.

⁴⁹ FIRST inaugural address of William J. Clinton, 20 jan. 1993.

“Hoje, uma geração educada nas sombras da Guerra Fria supõe responsabilidades novas em um mundo aquecido pela luz do sol da liberdade, mas ameaçado ainda por antigos ódios e por novas pragas. Criados numa prosperidade incomparável, nós herdamos uma economia que ainda é a mais forte do mundo, mas enfraquecida por negócios falhos, por salários estagnados, pela desigualdade crescente e por divisões profundas entre nossa população”.

da condição de *hiperpotência* como fator de crescimento econômico e vice-versa. Objetivava-se sim aparar os custos com Defesa que fossem possíveis, sem prejudicar o desempenho do país e equilibrar o orçamento federal com um gestão mais eficiente.⁵⁰

While America rebuilds at home, we will not shrink from the challenges, nor fail to seize the opportunities, of this new world. Together with our friends and allies, we will work to shape change, lest it engulf us.

*When our vital interests are challenged, or the will and conscience of the international community is defied, we will act; with peaceful diplomacy when ever possible, with force when necessary. The brave Americans serving our nation today in the Persian Gulf, in Somalia, and wherever else they stand are testament to our resolve.*⁵¹

Nesse sentido, nos primeiros momentos do governo, previa-se que “quase um terço do orçamento com Defesa poderia ser cortado em 1997 sem enfraquecer a segurança internacional”.⁵²

Assim, apesar do pouco comprometimento com questões externa durante a campanha, não era possível ao país recuar e não usufruir da “vitória” na Guerra Fria e dos espaços deixados pela União Soviética. Essa concepção imperial imprimia uma disposição em rede, sem direção e centro, ao mesmo tempo em que os Estados Unidos utilizam-se do investimento em supranacionalidade para a expansão de seu modelo sócio-econômico, de seu padrão jurídico-político e dos seus valores, defendidos como universais.⁵³

Como resultado, o primeiro pronunciamento do presidente para o Congresso, ainda em 1993, denotava toda a preocupação da sua gestão com os impostos, o acesso ao serviço médico, a redução do déficit orçamentário e a educação.

⁵⁰ NYE, Joseph. O paradoxo do poder americano. Por que a única superpotência do mundo não pode prosseguir isolada. São Paulo: UNESP, 2002, p. 34-35.

⁵¹ First Inaugural Address of William J. Clinton, January 20, 1993.

“Enquanto a América se reconstrói domesticamente, não iremos recuar diante dos desafios, nem desperdiçar as oportunidades desse mundo novo. Junto com nossos amigos e aliados, trabalharemos para dar forma à mudança, a fim de não nos afundarmos.

Quando nossos interesses vitais são desafiados, ou a vontade e consciência da comunidade internacional são desafiados, nós agiremo, com diplomacia pacífica sempre que possível, com força quando necessário. Os bravos americanos que servem a nossa nação hoje no Golfo Pérsico, na Somália e onde quer mais que estejam são a prova de nossa determinação”.

⁵² MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto. Formação do Império Americano. Da guerra contra a Espanha à guerra no Iraque. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005, p. 528.

⁵³ HARDT; NEGRI, 2004, p. 37-38.

Our plan has four fundamental components: First, it reverses our economic decline, by jump-starting the economy in the short term and investing in our people, their jobs and their incomes in the long term. Second, it changes the rhetoric of the past into the actions of the present, by honoring work and families in every part of our lives. Third, it substantially reduces the federal deficit, honestly and credibly. Finally, it earns the trust of the American people by paying for these plans first with cuts in government waste and inefficiency — cuts, not gimmicks, in government spending — and by fairness, for a change, in the way the burden is borne.⁵⁴

Sobre a questão da Defesa, especificamente, e os desafios do Pós-Guerra Fria o presidente dissera:

As we restructure American military forces to meet the new threats of the post-Cold War world, we can responsibly reduce our defense budget. But let no one be in any doubt: The men and women who serve under the American flag will be the best trained, best equipped, best prepared fighting force in the world, so long as I am President.⁵⁵

Portanto, “os Estados Unidos não abdicariam de sua liderança internacional, mas reformulariam significativamente o seu conteúdo”.⁵⁶ Na prática, a grandiosidade bélica internacional estadunidense fora mantida ao redor do mundo, sustentando bases militares e satélites com a finalidade de enfrentar as novas ameaças e mostrar-se comprometido com a agenda ética. Sem prejuízo de ação, parte do Produto Interno Bruto, PIB, destinada à Defesa, após oito anos de governo, chegou à metade, numa média de 3% ou US\$ 280 bilhões.

Com habilidade para gestão pública e firme no cumprimento das propostas de campanha, comprometido com os problemas domésticos concomitantemente ao aumento de interesse em política externa, Clinton e Gore concluíram um bom

⁵⁴ State of the Union Address, 17 fev.1993.

“Nosso plano tem quatro componentes fundamentais: Primeiramente, inverte nosso declínio econômico, com um salto econômico inicial no curto prazo e investimento no nosso povo, seus empregos e seus rendimentos no longo prazo. Em segundo lugar, muda a retórica do passado para as ações do presente, honrando o trabalho e as famílias em cada parte de nossas vidas. Em terceiro lugar, ela reduz substancialmente o déficit federal, com honestidade e credibilidade. Finalmente, ganha a confiança do povo americano por pagar por esses planos primeiro com cortes em desperdício e ineficiência governamental — cortes, não truques, em despesas públicas — e pela justiça, por uma mudança na forma como ônus é carregado”.

⁵⁵ State of the Union Address, 17 fev.1993.

“Para reestruturarmos as forças militares americanas para se encontrarem com as novas ameaças do mundo Pós-Guerra Fria, podemos reduzir responsavelmente nosso orçamento de defesa. Mas sem deixar ninguém em dúvida: os homens e mulheres que servem sob a bandeira americana serão a força de combate melhor treinada, melhor equipada, melhor preparada no mundo enquanto eu for presidente”.

⁵⁶ PECEQUILO, 2001, p. 65.

primeiro mandato e abocanharam um segundo, em 1996. E no segundo discurso de posse, em janeiro de 1997, o presidente reeleito declarou:

The world is no longer divided into two hostile camps. Instead, now we are building bonds with nations that once were our adversaries. Growing connections of commerce and culture give us a chance to lift the fortunes and spirits of people the world over. And for the very first time in all of history, more people on this planet live under democracy than dictatorship.

[...] education will be every citizen's most prized possession. Our schools will have the highest standards in the world [...].

Everyone who can work, will work, with today's permanent under class part of tomorrow's growing middle class. New miracles of medicine at last will reach not only those who can claim care now, but the children and hardworking families too long denied.

We will stand mighty for peace and freedom, and maintain a strong defense against terror and destruction.⁵⁷

Se não havia mais recusa em prestigiar a questão de Defesa, Clinton também não se afastou dos compromissos domésticos firmados durante as duas campanhas e os resultados foram aparecendo.

When I took office, the deficit for 1998 was projected to be \$357 billion, and heading higher. This year, our deficit is projected to be \$10 billion, and heading lower. For three decades, six Presidents have come before you to warn of the damage deficits pose to our nation. Tonight, I come before you to announce that the federal deficit — once so incomprehensibly large that it had 11 zeroes — will be, simply, zero. I will submit to Congress for 1999 the first balanced budget in 30 years. And if we hold fast to fiscal discipline, we may balance the budget this year — four years ahead of schedule.⁵⁸

Ao fim de seus dois mandatos, os Estados Unidos tiveram transformados seus índices sócio-econômicos. Assim, os gastos com o sistema de saúde, em 1999, chegaram à casa de US\$ 1,3 trilhão, convertendo-o na maior cobertura do mundo.

⁵⁷ Second Inaugural Address of William J. Clinton, January 20, 1997.

“O mundo não está mais dividido em dois campos hostis. Em vez disso, agora que estamos construindo laços com as nações que outrora foram nossos adversários. A ampliação de conexões comerciais e culturais nos dão uma chance para aumentar a prosperidade e o entusiasmo de pessoas em todo o mundo. E pela primeira vez em toda a história, mais pessoas no planeta vivem sob democracia que em ditadura. [...] educação será mais valorizada posse de cada cidadão. Nossas escolas terão os padrões mais elevados de todo o mundo [...]. Qualquer um que puder trabalhar irá trabalhar, com essa condição atual convertendo-se em parte da crescente classe média de amanhã. Os novos milagres da medicina chegarão finalmente não só àqueles que podem pagar por eles agora, mas às crianças e famílias trabalhadoras há muito negados. Estaremos poderosos para a paz e a liberdade, manteremos uma forte defesa contra o terrorismo e a destruição.”

⁵⁸ State of the Union Address, January 27, 1998.

“Quando assumi a função, o déficit para 1998 foi projetado em US\$357 bilhões e crescente. Este ano nosso déficit está projetado em US\$10 bilhões e decrescente. Durante três décadas, seis presidentes vieram diante de vocês avisar dos danos representados pelos déficits para a nossa nação. Esta noite, venho diante de vocês anunciar que o déficit federal — tão incompreensivelmente grande que tinha 11 zeros - será, simplesmente, zero. Apresentarei ao Congresso para 1999 o primeiro orçamento equilibrado em 30 anos”.

De acordo com René Garcia Jr.,

O governo Clinton, em oito anos, conseguiu aumentar as receitas do governo em 15%, reduziu as despesas públicas em aproximadamente 24%, dos quais 52% só com os cortes nos gastos com o orçamento militar, tendo expandido as despesas com programas sociais (principalmente saúde) em 32%; as despesas com o encargo da dívida pública diminuíram 16% no total, e o comércio internacional dos Estados Unidos cresceu em média 7% ao ano no período (...).⁵⁹

Dito isso, é natural acreditar que Bill Clinton tivesse governado sob uma chuva de aplausos, tanto que sua popularidade chegava aos 72% de aprovação em janeiro de 1999.⁶⁰ Porém o presidente sofreu duas crises que prejudicaram enormemente sua popularidade: os escândalos *Whitewater* e *Lewinsky*. Naquele, o casal Hillary e Bill Clinton foi acusado de operações imobiliárias ilegais, entre 1970 e 1980, enquanto o presidente ainda governava o estado de Arkansas, junto a já falida *Whitewater Development Corporation*.⁶¹ Nesse, mais famoso, o presidente foi acusado de perjúrio por omitir uma relação extraconjugal com a estagiária da Casa Branca Monica Lewinsky, apunhalando, concomitantemente, sua esposa e filha e os valores morais — em especial os sexo-comportamentais — estadunidenses.

Ambos enfraqueceram a imagem do presidente e renderam processos no Congresso, mobilização contrária da opinião pública e ameaça de *impeachment*. De acordo com Teixeira Da Silva, o caso Lewinsky “transformou-se rapidamente num teste de força para a direita e da direita fundamentalista contra a política do Partido Democrata no poder”.⁶²

Apesar desses abalos o presidente chegou ao final do mandato com 60% de aprovação popular. Clinton administrara as crises de modo bastante eficaz, mantendo sua falha extramatrimonial — ou falhas — o mais afastada possível da esfera política, ressaltando suas qualidades e sucessos administrativos e investindo pesado em programas sociais.⁶³

O governo atuou diretamente no controle da inflação, na aplicação de fundos na educação, geração de empregos e na área da saúde, sendo essa historicamente

⁵⁹ GARCIA Jr., loc. cit.

⁶⁰ Cf. TEIXEIRA DA SILVA, Francisco Carlos. Monica Lewinsky, O caso. In: _____. et alli (org). Dicionário Crítico do Pensamento da Direita. Idéias, Instituições e Personagens. Rio de Janeiro: FAPERJ/MAUAD, 2000, p. 311-312.

⁶¹ OITO anos..., loc. cit.

⁶² TEIXEIRA DA SILVA, op. cit., p. 311.

⁶³ OITO anos..., loc. cit.

carente de investimentos. Nesse sentido, estão dispostos a seguir gráficos que objetivam ilustrar a amplitude dos investimentos na área de saúde, que ao fim do mandato equivaleu 14,3% do PIB estadunidense. Gerando um superávit nesse setor cuja previsão, naquele momento, era de que manteria equilibrado o orçamento pelos 15 anos seguintes.⁶⁴

[...] last year we wisely reserved all of the surplus until we knew what it would take to save Social Security. Again, I say, we shouldn't spend any of it — not any of it — until after Social Security is truly saved. First things first.

*Second, once we have saved Social Security, we must fulfill our obligation to save and improve Medicare. Already, we have extended the life of the Medicare trust fund by 10 years -- but we should extend it for at least another decade.*⁶⁵



Gráfico I – Seguro-saúde.

⁶⁴ GARCIA Jr., loc. cit.

⁶⁵ State of the Union Address, January 19, 1999.

“[...] ano passado, nós sabiamente reservamos todo excedente até que soubemos que ele seria empregado para salvar a Segurança Social. Mais uma vez, eu digo, não devemos gastar nada disso — nada disso — até depois que a Segurança Social esteja verdadeiramente salva. Primeiras coisas primeiro. Em segundo lugar, uma vez que tenhamos salvado a Segurança Social, temos de cumprir a nossa obrigação de salvar e melhorar Medicare. Para já, prolongamos a vida do Medicare fundo fiduciário por 10 anos — mas devemos estendê-lo por pelo menos mais uma década”.



Gráfico II – Medicare

A inflação, um dos índices mais explosivos à época da campanha eleitoral, foi reduzida sensivelmente, conforme demonstra o próximo o terceiro gráfico.

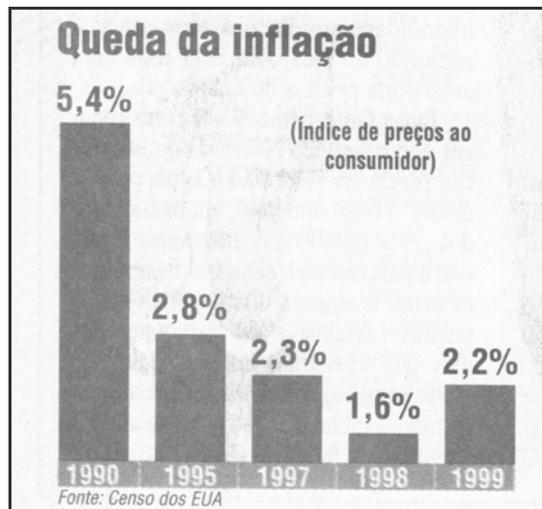


Gráfico III – Inflação.

Todavia, o índice apresentou expressivo aumento no ano de 1999. Isso se deveu, segundo especialistas, aos gastos com armamentos decorrentes da intervenção em Kosovo.

Os programas sociais e de combate ao desemprego foram outra prioridade dessa gestão, especialmente com investimentos na qualificação de mão-de-obra. Em 1999, portanto, o presidente pode ressaltar

*Tonight, I stand before you to report that America has created the longest peacetime economic expansion in our history -- with nearly 18 million new jobs, wages rising at more than twice the rate of inflation, [...] and the lowest peacetime unemployment since 1957.*⁶⁶

O desemprego, como se vê no gráfico seguinte, decresceu consideravelmente em relação aos índices apresentados no início da década. Tanto que em 2000, despedindo-se do poder, Clinton afirmou: “*We begin the new century with over 20 million new jobs; the fastest economic growth in more than 30 years; the lowest unemployment rates in 30 years; the lowest poverty rates in 20 years*”.⁶⁷

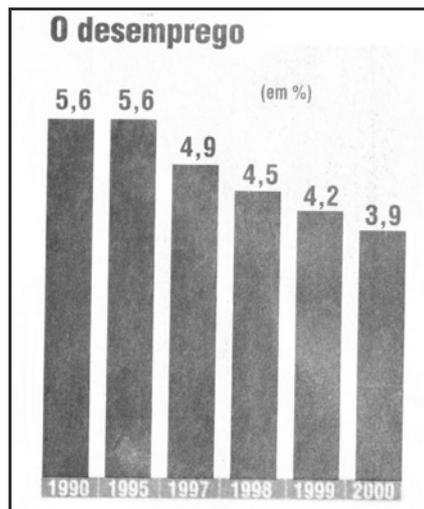


Gráfico IV - Desemprego.

Verifica-se uma recuperação e um crescimento econômico consistente dos Estados Unidos ao longo dos oito anos de gestão Clinton – Gore, o qual parecia o passaporte ideal para que o Partido Democrata se mantivesse no poder. Nesse

⁶⁶ State of the Union Address, January 19, 1999.

“Hoje venho diante de vocês declarar que a América criou a mais longa expansão econômica em paz na nossa história — com quase 18 milhões de novos postos de trabalho, salários aumentando a mais que o dobro da taxa de inflação, [...] e o mais baixo índice de desemprego em tempos de paz desde 1957”.

⁶⁷ State of the Union Address, January 27, 2000.

“Começamos o novo século com mais de 20 milhões de novos empregos; o mais rápido crescimento econômico em mais de 30 anos; as mais baixas taxas de desemprego em 30 anos; as mais baixas taxas de pobreza em 20 anos”.

sentido, o vice-presidente Gore trabalhava em prol de mudanças significativas no âmbito da preservação ambiental, como no caso dos *everglades* (regiões de planície pantanosa) da Flórida, na ampliação da inclusão digital e no acesso dos mais pobres à Seguridade Social.⁶⁸ As ações do vice-presidente, que já mirava o mandato presidencial de 2001, foram fundamentais para um governo inserido na Nova Era da Informação Global e na promoção de oportunidades e prosperidade entre a maior parte dos cidadãos estadunidenses.⁶⁹

Ao passo que a *casa era colocada em ordem*, com a criação de soluções a curto e longo prazo para as demandas eleitorais, a gestão Clinton trabalhou pela consolidação de um novo paradigma estratégico e o desenvolvimento de uma política externa para o Pós-Guerra Fria. Essa construção fora permeada por três aspectos fundamentais, que foram: a concepção de Estados Unidos como Império; a redução dos gastos com Defesa sem prejuízo da participação no cenário internacional; e o comprometimento do país com a disseminação dos valores universais e com o combate às novas ameaças.

1.2.2. Apontamentos sobre a política externa dos Estados Unidos

A História Política do século XX reconhece existência de duas esferas de ação, uma *de dentro* e outra *de fora*. Essa, caracterizada pela política externa, corresponde ao conjunto de relações desempenhadas entre os Estados e a avaliação, formulação e execução das políticas e estratégicas de um Estado na arena internacional. À qual se soma, de maneira fundamental, a diplomacia.

De acordo com Pierre Milza, a principal discussão em torno desse conceito é a compreensão de quanto ele é autônomo ou determinado pela esfera doméstica — a política interna. Para o autor, nesse sentido,

[...] 'não há nenhum ato de política externa que não tenha um aspecto de política interna', quer se trate dos atos mais importantes da vida dos Estados ou das manifestações cotidianas da atividade internacional. Em outras palavras: não há diferença de natureza, tampouco separação estanque entre o interior e o exterior, mas

⁶⁸ Al Gore é considerado o pai da internet, por ter influenciado a ampliação do uso da World Wide Web para além de seus fins militares previstos inicialmente.

⁶⁹ State of the Union Address, January 19, 1999; NYE, 2002, p. 83 et seq.

interações evidentes entre um e outro, com, entretanto, uma primazia reconhecida do primeiro sobre o segundo.⁷⁰

Dito isso, Pierre Milza assevera que a política externa possui ampla ligação com a identidade nacional do Estado em questão, isto é, a afirmação dessa identidade é determinante para que sejam feitas as escolhas globais. Nesse sentido, “a idéia que uma nação faz de suas ‘responsabilidades internacionais’ e da ‘missão’ que deve cumprir perante a História [...] baseiam suas concepções de política externa nesse messianismo de vocação universal”.⁷¹

A política externa, portanto, resulta do mínimo de consenso da opinião pública nacional e da necessidade de autopreservação. A partir disso, busca-se “integrar as massas e transcender as ideologias antagônicas e as lutas partidárias”, a fim de instituir “‘um grande projeto’ mobilizador cujo objetivo principal é construir a unidade da nação ou preservar a nação, diante do jogo dissolvente das forças centrífugas”.⁷²

No campo específico da política externa estadunidense, as ações e os resultados da gestão Clinton podem ser caracterizados (1) tanto cronologicamente, considerando-se um salto qualitativo entre os dois mandatos, quanto (2) a partir da primazia do interesse nacional, com posturas norteadas ora pelo multilateralismo ora pelo unilateralismo. Apesar da necessidade de explicitar as duas, essa dispõe de ampla aceitação no meio acadêmico.

1.2.2.1. A visão de uma política externa estadunidense em dois mandatos

Durante parte do primeiro mandato (1993-1997), as preocupações do governo com as questões internacionais foram pontuais, quase paliativas e trataram, majoritariamente de aproveitar-se da “vitória” e das oportunidades surgidas em consequência da desagregação da União Soviética. Nesse momento, o Departamento de Estado, responsável pela elaboração e condução da política externa, estava sob o comando de Warren Christopher, cujo perfil para muitos analistas faria dele apenas um “número dois” na hierarquia desse órgão.⁷³

⁷⁰ MILZA, Pierre. Política interna e Política externa. In: RÉMOND, René. Por uma História Política. 2ª edição. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003, p. 369-370.

⁷¹ Ibid., p. 371.

⁷² Ibid., p.380.

⁷³ PECEQUILLO, 2003.

Nesse sentido, Terry Deibel observa:

*Pushed by the Democratic majority in Congress and by advisors like Secretary of State Warren Christopher and National Security advisor Tony Lake, the Clinton administration's first two years were marked by idealist statecraft. But the president was not much engaged in foreign affairs [...].*⁷⁴

Assim, os primeiros anos foram destinados à solução das questões domésticas mais urgentes que afligiam os Estados Unidos e à adaptação a uma conjuntura internacional de retração da União Soviética. Sob o impacto da “vitória”, fazia-se necessário optar pelo Isolacionismo, tal qual no pós-1ª Guerra Mundial (1914-1919), ou pelo Internacionalismo, e liderar as relações internacionais de acordo com seus interesses e valores.

Acerca dessa questão, Ayerbe informa que entre os intelectuais estadunidenses o Isolacionismo e o Internacionalismo eram o foco dos debates sobre o ativismo dos Estados Unidos no Pós-Guerra Fria. Tais vertentes defendem, respectivamente, uma “retração para o âmbito doméstico, concentrando esforços no fortalecimento político, econômico e cultural da nação” e “a manutenção do ativismo nas relações internacionais”.⁷⁵

Contudo, para Clinton não havia como optar pelo Isolacionismo, pois não era possível recuar. A opção pelo Internacionalismo deu aos Estados Unidos o status de líder do sistema internacional. O que acarreta, segundo o Secretário Christopher,

[...] alvos e desafios a longo prazo, como a não-proliferação [de armamentos nucleares], a prevenção de crises, o meio ambiente, a demografia, a preservação e a expansão da democracia; a manutenção de alianças políticas e econômica produtivas com os outros Estados poderosos, como Japão, China, Rússia, União Européia e o Leste Europeu; a adaptação e a construção de instituições duradouras [...] favorecendo o respeito às leis internacionais e a cooperação regional e global.⁷⁶

Com a reeleição, em 1996, o Departamento de Estado passou a ser comandado por Madeleine Albright, cuja rigidez e foco no interesse nacional tornaram-se notáveis, e a opção pelo Internacionalismo foi sedimentada. Isso se

⁷⁴ DEIBEL, Terry L. Intraparty Factionalism on key Foreign Policy Issues: Congress versus Clinton, 1995-2000. In: KELLEY, 2005, p. 68.

“Impulsionado pela maioria democrata no Congresso e por conselheiros como o Secretário de Estado Warren Christopher e o conselheiro de Segurança Nacional Tony Lake, os dois primeiros anos da administração Clinton foram marcados por uma política idealista. Mas o presidente não estava muito engajado em política externa [...]”

⁷⁵ AYERBE, op. cit., p. 267.

⁷⁶ CHRISTOPHER, 1995 apud PECEQUILO, Cristina S. Política Externa. Resenha. v. 4, n. 2, Set./Out./Nov. 1995, p. 158.

deveu, em grande parte, à maioria obtida pelo Partido Republicano no Congresso, o que determinava menos chances do presidente executar as reformas domésticas da primeira plataforma eleitoral. O autor Terry L. Deibel destaca que, como resposta

*Clinton began to focus on foreign policy as an arena in which he could act with less support from the Hill. And it was not until the threat and then the use of force brought peace in Haiti (in September 1994) and Bosnia (in the Dayton Accords of late 1995) that he learned how could lead to foreign success — and how foreign success could pay political dividends at home.*⁷⁷

Naquele mesmo ano, o governo lançou “*A National Security Strategy of Engagement and Enlargement*” (“Estratégia de Segurança Nacional do Engajamento e Expansão”). Esse documento propunha a nova estratégia do país, rompendo definitivamente com a noção de “*Containment*” (“Contenção”), velha estratégia da Guerra Fria, e remodelando a percepção de participação no cenário internacional já na transição entre os dois mandatos.

Para Pecequilo, entre 1993-1997 os Estados Unidos encontrava-se em fase de renovação. Nos primeiros momentos, incapaz de reverter rapidamente as crises domésticas e patinando em termos de política externa, com posturas oscilantes e falta de clareza nos objetivos, os Estados Unidos contribuíram com as turbulências internacionais. Devido a isso, buscou-se consolidar uma nova percepção do cenário internacional e da atuação do país no Pós-Guerra Fria através da concepção de *Engagement and Enlargement* (de sigla En-En em inglês, a qual será aportuguesada na forma E&E).⁷⁸

A autora considera, então, que essa estratégia vinha recuperar o apoio da população estadunidense a Clinton, já que entre 1993 e 1995 o presidente viveu momentos de crises, recuos e ofensivas. Nesse contexto, o presidente foi acusado de assédio sexual contra ex-funcionária do governo do Arkansas, Paula Jones; tensões com o governo chinês tanto na ênfase em democracia e direitos humanos quanto na questão de Taiwan; o prolongamento e a ineficiência em lidar com a guerra na Bósnia. Ao passo que buscava a reaproximação com a Rússia e antigos países soviéticos, inclusive a partir de uma reformulação da Aliança do Atlântico

⁷⁷ DEIBEL, 2005, p. 68.

“Clinton começou a encarar a política externa como uma arena em que ele poderia atuar com menos suporte do Congresso. O que não era até a ameaça e o então uso da força trazer a paz ao Haiti (em Setembro de 1994) e Bósnia (nos Acordos de Dayton em fins de 1995), ele aprendeu como poderia conduzir o sucesso estrangeiro — e como o sucesso estrangeiro poderia gerar dividendos políticos em casa”.

⁷⁸ PECEQUILO, 2001, p. 66-68.

Norte (OTAN). E a consolidação de iniciativas econômicas de grande porte, como o *North American Free Trade Agreement* — Tratado Norte-Americano de Livre Comércio, de sigla NAFTA —, a Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) e a Organização Mundial do Comércio (OMC).⁷⁹

E nesse sentido, a estratégia do E&E pode ser vista como mecanismo de recuperação da imagem e de apoio às políticas do presidente, mas também como a concretização dessa renovação representada por Clinton. De qualquer forma, ela indubitavelmente contribuiu para que o presidente vencesse as eleições de 1996.

Nesse segundo período (1997-2001), além de consolidar o caminho para as conquistas sociais já mencionadas, os Estados Unidos tornaram-se mais ativos internacionalmente. Para Moniz Bandeira, nesse sentido, o segundo mandato deu continuidade a mesma política externa, focada na expansão comercial e na maior inserção dos bens e serviços estadunidenses no mercado internacional.⁸⁰

Por seu turno, Pecequilo defende que o governo Clinton sofre sim um salto entre os dois mandatos, mas

essa “virada” e renovação de agenda que se aprofundou no primeiro ano do segundo mandato de Clinton foi percebida pela maioria dos autores como uma mera correção de rumos e administração dos fracassos acumulados anteriormente. Ela não era vista como uma prova do sucesso do engajamento e da expansão, mas sim como uma superação de suas premissas idealistas e pouco seletivas.⁸¹

A partir de 1998 a parceria Clinton - Albright produz a idéia de *Nação Indispensável*.

*As we enter the 21st century, we must make a commitment to remain true to the legacy of America's leadership — to make sure America remains the indispensable nation, not only for ourselves, but for what we believe in and for all people of the world. That is our burden. That is our opportunity. And it must be our future.*⁸²

Isso ratificava a idéia de mudança entre os dois períodos, ou seja, uma gestão voltada para a resolução de questões domésticas e atuações caso a caso em temas internacionais de 1993 a 1995; a construção de uma mudança substancial entre 1996 e 1997; e um maior comprometimento com o internacionalismo,

⁷⁹ PECEQUILO, 2001, p. 72-79.

⁸⁰ MONIZ BANDEIRA, 2005, p. 561.

⁸¹ Idem, 2003, p. 317.

⁸² Clinton remarks to people of Detroit, 22 Out. 1996.

“Ao entrarmos no século XXI, devemos nos comprometer em sempre respeitarmos o legado da liderança americana — devemos nos certificar que a América permaneça como a nação indispensável, não somente para nós mesmos, mas por tudo em que acreditamos e para todas as pessoas do mundo. Este é o nosso ônus. Esta é nossa oportunidade. E este deve ser o nosso futuro”.

suportado “por uma economia em constante expansão”, no segundo mandato, mas especialmente a partir de 1998.⁸³

A crença numa atuação externa difusa no início do primeiro mandato, que amadurece na transição para o segundo até ganhar contornos mais definidos pode ser bastante criticável, especialmente por *descolar* a gestão Clinton da conjuntura internacional da importância do interesse nacional estadunidense.

1.2.2.2. A política externa dos Estados Unidos entre o multilateralismo e o unilateralismo

De fato, desde 1993 a Administração Clinton – Gore demonstra preocupação com as questões internacionais, ainda que em meio a discussão dos cortes responsáveis de gastos com Defesa e a reversão da crise econômica, como já foi pontuado anteriormente. Por isso, já no primeiro *State of Union Address* o presidente recém-eleito afirmava:

*Backed by a leaner and more effective national defense and a stronger economy, our nation will be prepared to lead a world challenged by ethnic conflict, the proliferation of weapons of mass destruction, the global democratic revolution, and the health of our environment.*⁸⁴

O equilíbrio, recuperação econômica e a subtração de gastos com Defesa apresentavam-se associados à qualidade do papel desempenhado pelo país no cenário internacional. Enquanto a preocupação com as novas ameaças e o comprometimento com a agenda ética mostravam-se propulsoras dessa nova concepção de Estados Unidos no Pós-Guerra.

Nesse mesmo ano, o Assistente do Presidente para Assuntos de Segurança Nacional, Anthony Lake discursou na *Johns Hopkins University* sobre o processo de substituição da Estratégia da Contenção — anteriormente descrita como a praticada ao longo da Guerra Fria — pela Expansão. Ali se propunha que a necessidade revigoramento da economia estadunidense estava, sim, intimamente ligada à ação do país ao redor do mundo e ao aproveitamento das oportunidades. Lake afirmava

⁸³ PECEQUILO, 2003, p. 322.

⁸⁴ State of the Union Address, February 17, 1993.

“Com base numa defesa nacional mais escassa e mais eficaz e por uma economia mais forte, nossa nação estará preparada para conduzir um mundo desafiado pelo conflito étnico, pela proliferação de armas de destruição em massa, pela ascensão democrática global e a salubridade de nosso meio-ambiente”.

que Clinton “*not only pledged a domestic renaissance, but also vowed to engage actively in the world in order to increase our prosperity, update our security arrangements and promote democracy abroad*”.⁸⁵

A democracia e a economia de mercado são consideradas ascendentes, mas é reconhecido também que elas não são triunfam por todo o globo, o que implicaria na necessidade de engajamento estadunidense. É preciso esclarecer aqui que a promoção da democracia ocupa grande destaque nessa apropriação por parte dos Estados Unidos da agenda ética, tanto que Clinton era bastante firme ao defender que “*Ultimately, the best strategy to ensure our security and to build a durable peace is to support the advance of democracy elsewhere. Democracies don't attack each other, they make better trading partners and partners in diplomacy*”.⁸⁶

Isso constitui uma apropriação da tese kantiana que democracias não vão umas contra as outras por parte do presidente, que dizia perseguir a promoção da democracia como garantia de segurança estadunidense e de um cenário internacional mais estável.⁸⁷ Contudo, o conceito de democracia não comporta a negação ao uso da força, ao contrário, como bem nos diz Todorov, o Estado democrático é capaz de revelar alguns perigos nesse sentido, tal qual o *direito de ingerência*.⁸⁸ Por outro lado, tal concepção é representativa do papel imperial estadunidense na expansão de seu sistema sócio-jurídico-político.⁸⁹

Além disso, a substituição da Contenção é direcionada pelo fato dos Estados Unidos serem a hiperpotência do contexto, ao mesmo tempo em que em substituição à União Soviética permanecem como ameaça o terrorismo internacional, a proliferação de armas de destruição em massa, conflitos étnicos e a

⁸⁵ LAKE, Anthony. From Containment to Enlargement. Assistant to the President for National Security Affairs Address at the School of Advanced International Studies. Johns Hopkins University. Washington, D.C. September 21, 1993.

“não só prometeu um renascimento nacional, mas também prometeu empenhar-se ativamente no mundo, a fim de aumentar a nossa prosperidade, atualizar nossas disposições em matéria de segurança e de promoção da democracia no exterior”.

⁸⁶ State of the Union Address, January 25, 1994.

“Em última análise, a melhor estratégia para garantir a nossa segurança e para a construção de uma paz duradoura é apoiar o avanço da democracia em outros lugares. Democracias não atacam uns aos outros, fazem melhores parcerias comerciais e diplomáticas”.

⁸⁷ EVANS, Graham; NEWNHAM, Jeffrey. Dictionary of international relations. London: Penguin Books, 1998, p. 69.

⁸⁸ TODOROV, Tzvetan. Memória do mal, tentação do bem. Indagações sobre o século XX. São Paulo: Arx, 2002, p. 280 et seq.

⁸⁹ HARDT; NEGRI, 2004, p. 44-46.

degradação ambiental global. E soma-se a isso a aceleração dos fluxos internacionais com o incremento da globalização.⁹⁰

Lake enfatiza, nesses termos, a preocupação com os conflitos étnicos do Pós-Guerra Fria:

The third notable aspect of this era is an explosion of ethnic conflicts. [...] the end of the Cold War and the collapse of various repressive regimes has removed the lid from numerous caldrons of ethnic, religious or factional hatreds. In many states of the former Soviet Union and elsewhere, there is a tension between the desire for ethnic separatism and the creation of liberal democracy, which alone can safely accommodate and even celebrate differences among citizens. A major challenge to our thinking, our policies and our international institutions in this era is the fact that most conflicts are taking place within rather than among nations. These conflicts are typically highly complex; at the same time, their brutality will tug at our consciences. We need a healthy wariness about our ability to shape solutions for such disputes, yet at times our interests or humanitarian concerns will impel our unilateral or multilateral engagement.⁹¹

Essa concepção de Engajamento e Expansão parece uma continuidade diferenciada da atuação dos Estados Unidos durante a Guerra Fria, pois esses dois princípios também apareciam como norteadores da contenção soviética. Destarte, o país procura alargar democracia e economia de mercado por eles mesmos, bem como garantir o crescimento econômico do país através do estabelecimento de mais áreas favoráveis ao Império quanto forem possíveis. Lake aponta, então, os quatro componentes dessa concepção expansionista:

First, we should strengthen the community of major market democracies — including our own — which constitutes the core from which enlargement is proceeding. Second, we should help foster and consolidate new democracies and market economies, where possible, especially in states of special significance and opportunity. Third, we must counter the aggression — and support the liberalization — of states hostile to democracy and markets.

⁹⁰ LAKE, Anthony. From Containment to Enlargement. September 21, 1993.

⁹¹ LAKE, Anthony. From Containment to Enlargement. September 21, 1993.

“O terceiro aspecto notável desta época é uma explosão de conflitos étnicos. [...] com o fim da Guerra Fria e o colapso de vários regimes repressivos foi removida a tampa de numerosos caldeirões étnicos, religiosos ou de ódios entre facções. Em muitos Estados da antiga União Soviética e noutros países, há uma tensão entre o desejo de separatismo étnico e a instituição da democracia liberal, a qual somente pode acomodar com segurança e até mesmo celebrar as diferenças entre os cidadãos. Um grande desafio para a nossa reflexão, para nossas políticas e para nossas instituições internacionais nesta época é o fato de que a maioria dos conflitos está ocorrendo dentro em vez de entre as nações. Estes conflitos são normalmente muito complexos, ao mesmo tempo em que sua brutalidade atordoa nossas consciências. Precisamos de uma saudável cautela sobre a nossa capacidade de moldar soluções para esses litígios, ainda, por vezes, os nossos interesses e preocupações humanitárias forcem nossa vontade unilateral ou engajamento multilateral”.

*Fourth, we need to pursue our humanitarian agenda not only by providing aid, but also by working to help democracy and market economics take root in regions of greatest humanitarian concern.*⁹²

Nesse sentido, os Estados Unidos aparecem atuando de forma consistente. Com base na negociação em fóruns multilaterais, na Organização das Nações Unidas ou na Organização do Tratado do Atlântico Norte, os Estados Unidos atuaram na Somália, Bósnia, Oriente Médio, Irlanda, Haiti, Guatemala, dentre outros exemplos, ainda no primeiro mandato de Clinton e Gore, invalidando a noção de um comprometimento com política externa apenas no segundo mandato.⁹³

Por conseguinte, a nova formulação estratégica de segurança nacional estadunidense é institucionalizada, sob a tenuidade do multilateralismo e do unilateralismo. A *National Security Strategy of Engagement and Enlargement* (E&E) defendia, de forma simplificada: (a) a disseminação de valores domésticos norte-americanos, isto é, a democracia, livre mercado e o império da lei, a todas as nações; (b) incentivos à democracia e à livre iniciativa econômica; (c) a ação efetiva contra Estados que se opusessem aos valores democráticos e a implementação de políticas específicas que proporcionem a democratização destes; e (d) a criação de uma agenda para a defesa dos direitos humanos e das liberdades individuais.⁹⁴

A discussão acerca da política externa estadunidense, assim, passa ao campo da variação de decisões multi ou unilaterais. Com isso, de acordo com José Augusto Guilhon de Albuquerque

os Estados Unidos têm de definir em que cada conflito constitui um risco para a segurança internacional, negociar e liderar uma coalizão para enfrentar essa ameaça e, a maior parte do tempo, pagar sozinho o preço e o sangue necessário para restaurar a ordem que lhe convém.⁹⁵

Negociação e liderança, conforme colocou Albuquerque, implica fazer uma opção política multilateralista, ou seja, *“is deliberate action by state, in concert with*

⁹² LAKE, Anthony. From Containment to Enlargement. September 21, 1993.

“Primeiro, devemos fortalecer a comunidade de grandes democracias de mercado — incluindo a nossa própria —, que constitui o núcleo a partir do qual a expansão está avançando. Em segundo lugar, devemos ajudar a promover e consolidar novas democracias e economias de mercado, sempre que possível, especialmente nos Estados de suma importância e oportunidade. Em terceiro lugar, é preciso contrariar a agressão — e apoiar a liberalização — dos estados hostis à democracia e aos mercados. Em quarto lugar, temos de exercer a nossa agenda humanitária, não só por fornecer ajuda, mas também através de um trabalho para ajudar a consolidação da democracia e da economia de mercado nas regiões de maior preocupação humanitária”.

⁹³ TEIXEIRA DA SILVA, op. cit. In: COSTA, DARC; _____. (orgs), 2004, p. 128.

⁹⁴ PECEQUILO, 2001, p. 68-69.

Essa concepção estratégica e suas implicações serão amplamente discutidas no quarto capítulo.

⁹⁵ ALBUQUERQUE, 1993, p. 78.

others, to realize objectives in particular issue areas".⁹⁶ Isso implica uma idéia de consenso e a tendência é que multilateralismo seja frequentemente associado ao que é institucionalizado.

Nesses termos o governo Clinton constituiu o NAFTA (*North American Free Trade Agreement*), em vigor desde 1994, junto com México e Canadá, com o objetivo de fortalecer a economia de mercado. E no ano seguinte contribuiu para que o Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT) fosse substituído pela Organização Mundial do Comércio (OMC) e fossem estabelecidas novas regras para supervisionar o comércio entre os Estados membros e suprir um "vácuo institucional" quanto ao comércio internacional. O GATT parecia institucionalizado devido às diversas reuniões entre os signatários, mas na verdade restringia-se um tratado internacional.⁹⁷

Nesse processo de fortalecimento das instituições e da legislação supranacional, o governo Clinton foi preciso no que tange a manutenção e a ampliação da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN). Contrariando a lógica de que Aliança Atlântica deveria ser desmantelada concomitantemente a extinção das condições que favoreceram a sua fundação em 1949, nas Declarações de Bruxelas (1989) e de Londres, assinada em 1990, os países membros decidiram por sua manutenção. Havia uma multiplicidade de interesses dos signatários para mantê-la: para os Estados Unidos, a disponibilidade de um grande aparato militar, que permite cuidar da segurança européia e internacional dividindo os gastos entre os membros; para a Europa, estabilizar a balança de poder regional diante da capacidade militar soviética (depois herdada pela Federação Russa); e, por fim, a OTAN se tornaria um mecanismo de disseminação da democracia e do liberalismo para o ex-bloco comunista.⁹⁸

Mas suas atitudes multilaterais também podem ser identificadas como pouco eficazes, como na questão da criação de Tribunal Penal Permanente Internacional e da Área de Livre Comércio das Américas. Já no fim de seu governo

⁹⁶ EVANS; NEWNHAM, 1998, p. 340.

"é a ação deliberada pelo estado, em concordância com outros, para realizar objetivos em áreas temáticas particulares".

⁹⁷ ARAÚJO, Marcelle P. de A. e. Os Países em Desenvolvimento e o Mecanismo de Solução de Controvérsias da Organização Mundial de Comércio. Monografia (Graduação em Direito) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006, p. 18-19; 25-27.

⁹⁸ LIMA, Bárbara. The legitimacy to intervene. Dimensionando a Legitimidade Internacional da Organização do Tratado do Atlântico Norte para intervir em Kosovo (1999). Monografia (Bacharel em História)-Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2006.

deu os primeiros passos, para a criação do Tribunal Penal Internacional (TPI) — estabelecido em 2002 — com participação dos Estados Unidos.⁹⁹ Ao mesmo tempo em que, não obteve sucesso para instituição da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), em discussão desde o primeiro mandato presidencial.

Esse projeto regional previa uma ampliação do NAFTA (México, Canadá e EUA) para o restante do continente americano, com a exceção de Cuba; ou a substituição de acordos bilaterais e demais iniciativas desse porte; ou como mais um acordo de livre comércio a ser articulado com os pré-existentes, como o Mercosul. Esses múltiplos objetivos foram estabelecidos, pois o projeto de integração foi recepcionado de forma bastante distinta pelos países latino-americanos. Para os países da América Central e economias menos sólidas da América do Sul a abertura do mercado estadunidense era vista como uma oportunidade singular; para as maiores economias do continente, como Brasil e Argentina, a ALCA era recepcionada como uma nova forma de manutenção e criação de novos subsídios e barreiras alfandegárias por parte dos Estados Unidos.¹⁰⁰

Por outro lado, também era possível uma atuação solitária, movendo-se para o unilateralismo, isto é, a tomada de decisão política, em especial no âmbito das questões de segurança, com base nos recursos de um único Estado para que sejam alcançados seus objetivos em termos de política externa.¹⁰¹ Nesse sentido, as ações de Bill Clinton também foram abundantes, inclusive atropelando os mecanismos de negociação coletiva, institucionalizando o *direito de ingerência* e contrariando o princípio da soberania.

Nos anos Clinton, a política externa “pautou-se pela busca da hegemonia, tentando viabilizar sua estabilidade. Colocar-se-á a sombra da política de direitos e regimes internacionais razoavelmente aceitos e reconhecidos, serve à construção de reconhecimento”.¹⁰² Dessa forma, a motivação multilateralista pela manutenção e a expansão da OTAN transforma-se em unilateralismo quando os Estados Unidos e

⁹⁹ Quando George W. Bush assumiu a presidência, em 2001, não ratificou a participação dos Estados Unidos no TPI, retirando o país sob as regras do mesmo. Sobre a questão ver: TEIXEIRA DA SILVA, op. cit. In: COSTA, DARC; _____. (orgs), 2004, p. 127-157.

¹⁰⁰ LIMA, Bárbara. A política externa dos Estados Unidos e a integração sul-americana. Reflexão histórica e perspectivas. PADECEME Especial. Rio de Janeiro: Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, 2005, p. 9.

¹⁰¹ Cf. EVANS; NEWNHAM, 1998.

¹⁰² VIGEVANI, Tullo; OLIVEIRA, Marcelo F. de. A política externa norte-americana em transição: de Bill Clinton a George W. Bush. Política Externa. Vol 10, nº 2, set./out./nov. 2001, p. 76.

seus aliados optaram pela guerra de intervenção em Kosovo, contrariando a negativa do Conselho de Segurança nesses termos.

Ou, em termos econômicos quando o governo tentou, em 1997, obter o *fast track* para romper com as dificuldades de negociação em torno da ALCA. O *fast track* corresponde a uma medida legislatória nos Estados Unidos, a qual legitima o Executivo para firmar tratados comerciais sem a participação e interferência do Congresso. O Legislativo delegaria à presidência suas prerrogativas decisórias e poderia vir a analisá-los somente após a conclusão deles pelo presidente.¹⁰³

Mas especialmente na decisão de retirar as tropas estadunidenses da Somália em 1994, após a morte de soldados da *Operation Task Force* e a exposição violenta dos corpos pelas ruas da capital Mogadíscio, transmitida via televisão. Esse evento modificou de forma consistente a postura dos Estados Unidos, a ponto do senador (do Partido Republicano, eleito por Kentucky) Mitch McConnell declarar: “*Multilateralism is dead, killed... in alleys of Magadishu*”.¹⁰⁴ Como efeito os Estados decidiram não intervir em Ruanda quando o genocídio assolou o país.

*The 1994 genocide marked one of the low points of the Clinton administration's foreign policy tenure. As President Clinton subsequently noted during his visit to Kigali in 1998, the United States failed to intervene to stop the genocide from taking place.*¹⁰⁵

Em linhas gerais a Era Clinton foi marcada por um *assertive multilateralism*, isto é, quando diante do fracasso da diplomacia era possível o uso da força pelos Estados Unidos em consenso com os aliados. No momento seguinte, o governo Clinton não descartava a possibilidade de uma ação unilateral caso seus interesses parecessem ameaçados.¹⁰⁶

A despeito de se considerar a política externa da gestão Clinton cronologicamente ou pela motivação, era possível observar a retomada ou continuidade de dois princípios norteadores de política externa presentes na Guerra Fria: a defesa dos princípios democráticos e a expansão da liberdade econômica capitalista, contudo num contexto *sui generis*.

¹⁰³ PECEQUILO, 2001, p. 85.

¹⁰⁴ MONIZ BANDEIRA, 2005, p. 535.

“Multilateralismo está morto, assassinado... nas vielas de Mogadíscio”.

¹⁰⁵ HISTORY of the Department of State During the Clinton Presidency (1993-2001). Global Issues I. Released by the Office of the Historian, Bureau of Public Affairs, p. 12.

“O genocídio de 1994 marcou um dos pontos baixos da política externa da administração Clinton. Como o presidente Clinton subsequente ressaltou durante sua visita a Kigali, em 1998, os Estados Unidos não intervieram para interromper o genocídio que ocorria”.

¹⁰⁶ MONIZ BANDEIRA, op. cit., p. 555.

Como bem definiu o Secretário Christopher, os Estados Unidos encontraram “cinco áreas de oportunidade” para atuar no Pós-Guerra Fria: a promoção da segurança econômica global, o fortalecimento da segurança européia, em face dos conflitos nacionalistas possíveis, o avanço da paz no Oriente Médio, o controle de armamentos e não-proliferação nuclear e o combate ao terrorismo, ao narcotráfico, as violações humanitárias e ao crime internacional.¹⁰⁷

Nesse sentido, Clinton harmoniza interesses nacionais e internacionais. Tanto que, para Henry Kissinger, no governo Clinton o país apresentou, pela terceira vez, uma tentativa de construção de uma nova ordem internacional através da ampliação de valores domésticos estadunidenses para o mundo, ou seja, “remodelar o ambiente internacional segundo a imagem da América”.¹⁰⁸ Esse empenho é um dos aspectos que amplia e molda a prática de um novo intervencionismo estadunidense no Pós-Guerra Fria. Porém, não se pode dizer que toda a tragédia humanitária recebe a mesma atenção por parte dos Estados Unidos.

¹⁰⁷ CHRISTOPHER, 1995 apud PECEQUILO, 1995, p. 159.

¹⁰⁸ KISSINGER, 1997, p. 960.

2

USOS E ABUSOS DO CONCEITO GENOCÍDIO

Ruanda: oitocentos mil mortos numa média de cem dias; receio e reticência da comunidade internacional para denominar os assassinatos de tutsis e hutus moderados de genocídio. Kosovo: cerca de dez mil albanos-kosovares entre mortos e desaparecidos, de um número que variou inicialmente entre cem e quinhentos mil mortos e nunca foi comprovado; intervenção inédita por parte da Organização do Tratado do Atlântico Norte, encabeçada pelos Estados Unidos. Esses dois casos originam essa análise comparada, a fim de encontrarmos neles e através deles elementos que ajudem na compreensão da relutância da ajuda humanitária e da complexidade que a sociedade internacional encontra para nomear e lidar com esses fatos.

O método comparativo em História surge, após a Segunda Guerra Mundial (1939-1945), como uma possibilidade historiográfica questionadora do provincianismo europeu e da tradição da História narrativa — *événementielle* — do século XIX. De acordo com Jürgen Kocka¹⁰⁹, a comparação significa “discutir dois ou mais fenômenos históricos sistematicamente a respeito de suas similaridades e diferenças de modo a alcançar determinados objetivos intelectuais”.

Ainda que seu uso seja polêmico e ainda provoque questionamentos em alguns historiadores, o método comparativo garante cientificidade, experimentação e afastamento necessários ao trabalho do historiador, ou seja, a pesquisa deixa de ser apenas descritiva permitindo que, na sistematização do conhecimento, o observador se afaste e ganhe em objetividade.¹¹⁰

A comparação permite uma análise mais profunda das singularidades dos casos estudados, permitindo a criação de particularidades e a destruição de pseudo-explicações generalizantes. Baseando-se na busca pelas causas e o teste de novas explicações, possibilita a identificação, no trato com as fontes, de aspectos que

¹⁰⁹ KOCKA, Jürgen. Comparison and beyond. History and Theory. Connecticut, vol.42, feb. 2003. p.39.

¹¹⁰ CARDOSO, Ciro; PÉREZ BRIGNOLI, Hector. Os métodos da História. Rio de Janeiro: Graal, 1983.

poderiam passar despercebidos, contribuindo para uma maior inventividade do trabalho do historiador.¹¹¹

Nesse momento do trabalho, especialmente, quando se propõe discutir o conceito de genocídio, a História Comparada permite o estreitamento do diálogo com outros campos das Ciências Sociais e Humanas, ampliando a possibilidade de se recorrer conceitualmente a outras ciências. Pois esse conceito, como tantos outros quando se tenciona estudar aspectos do ambiente político internacional, implicam a necessidade de importar, especialmente da Ciência Política, do Direito e das Relações Internacionais, conceitos que subsidiem a análise proposta. Nas palavras de Paul Veyne¹¹², “cada conceito que conquistamos refina e enriquece a nossa percepção do mundo; sem conceitos, nada se vê, sem conceitos faz-se história narrativa”.

É somente dessa maneira que podemos submeter o genocídio, o conceito, à crítica e verificar os limites de sua recusa na contemporaneidade. Mas há uma questão que já de início importuna: quantos mortos são precisos para haver um genocídio?

2.1. Definição e dimensão do genocídio

O genocídio nasceu sem nome. O ato criminoso de barbarizar comunidades, grupos étnicos e religiosos ou partidários político-ideológicos hostis tornara-se prática logo no início do século XX, mas ganhou classificação tardia. Os massacres dos hereros pelos alemães na Namíbia (1904-1907), dos armênios na 1ª Guerra Mundial (1914-1919), de haitianos residentes na República Dominicana, em 1937, representaram as primeiras dessas barbáries.¹¹³

Ao lado desses eventos é importante destacar o avanço dos experimentos eugênicos desenvolvidos a partir de fins do século XIX. Ignorá-los, nesse contexto, seria não compreender por completo aqueles eventos, o Holocausto e as práticas

¹¹¹ KOCKA, 2003.

¹¹² VEYNE, Paul. O inventário das diferenças. São Paulo, Brasiliense, 1983, p. 30.

¹¹³ TEIXEIRA DA SILVA, Francisco Carlos. O debate do Holocausto como paradigma da intolerância. Carta Maior, 19 dez. 2006. p. 1.

utilizadas para promovê-lo. A eugenia, proposta pelo inglês Francis Galton em 1865, era “a ciência do aperfeiçoamento da raça humana”.¹¹⁴

Flávio Limoncic explica que o momento de intensas transformações industriais e urbanistas contribuiu para a pesquisa e o desenvolvimento das idéias sobre a constante evolução da raça humana, conseqüentemente compreendida como evolução moral. Com isso, nas primeiras décadas do século XX os estudos eugênicos apressavam o trabalho da natureza, sendo incorporados a “políticas de saúde pública, métodos de esterilização e legislações sobre imigração”, tanto em regimes políticos identificados como conservadores quanto progressistas.¹¹⁵

As pesquisas e as práticas eugênicas alcançaram o mundo, Dinamarca, Estados Unidos, Inglaterra, Noruega e até mesmo o Brasil, no âmbito das discussões acerca do embranquecimento da sociedade brasileira e da miscigenação nas décadas de 1920 a 1940.¹¹⁶ E sob forte financiamento voltaram-se contra pobres, estrangeiros, negros, judeus e outros grupos, em suma aquele fosse considerado estranho¹¹⁷, e estes procedimentos levaram, em dado grau de deturpação, ao anti-semitismo e o holocausto e ao *apartheid*. Dizendo que “a genética diferenciada dos homens deveria explicar a história”.¹¹⁸

O Holocausto, a prática nazista para eliminar os judeus — primeiro através da emigração, depois com o extermínio nos campos construídos na Polônia —, configurou-se no auge da violência coletiva. Ao contrário de hereros, armênios, turcos, haitianos, o Holocausto ocorria às *portas de casa* e isso, de algum modo, tornou-o mais contundente que os demais. Mas, num primeiro momento, crer em “um plano para aniquilação pura e simples era nunca visto e, portanto, não podia ser imaginado. As histórias sobre os crematórios e as câmaras de gás alemães

¹¹⁴ LIMONCIC, Flávio. Eugenia. In: TEIXEIRA DA SILVA et alli (org.), 2004, p. 278.

¹¹⁵ LIMONCIC, loc. cit.

¹¹⁶ Ibid., p. 279.

¹¹⁷ O sociólogo Zygmunt Bauman diz que toda sociedade detém a capacidade de produzir seus estranhos e que a definição deles depende do contexto de cada uma. Os estranhos são os desencaixados, aqueles que rompem com o sonho da pureza ou homogeneidade que cada grupo social imagina de si mesmo. Os desencaixados não são tolerados e encontram-se sempre sobre a mira da aniquilação, seja na forma da assimilação, da exclusão ou da morte. Sobre a questão ver: BAUMAN, Zygmunt. O Mal-estar da pós-modernidade. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1998.

¹¹⁸ TEIXEIRA DA SILVA, Francisco Carlos. O século XX: Entre luzes e sombras. In ____ (org). O Século Sombrio. Uma história geral do século XX. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004, p. 13.

pareciam invencionices”. Era como se houvesse uma “ressaca de ceticismo” na Europa.¹¹⁹

Assim, “a linguagem não tinha palavras para expressá-lo, já que assassinato em massa teria soado, diante daquela totalidade sistemática e planejada, como alguma coisa vinda dos bons tempos dos assassinatos em série”.¹²⁰ Ou como escreveu Primo Levi no romance *É isto um homem?*, no momento em que o homem está despido após ser submetido a seleção e a desinfecção argumenta que “pela primeira vez, então, nos damos conta de que a nossa língua não tem palavras para expressar essa ofensa, a aniquilação de um homem”.¹²¹

Quando não se podia mais ignorar os mortos, quando os relatos das atrocidades venceram o ceticismo, a expressão genocídio surgiu em novembro de 1944, com a publicação do trabalho seminal *Axis Rule in Occupied Europe — O domínio do Eixo na Europa ocupada*, obra sem tradução em Língua Portuguesa — do jurista polonês de ascendência judaica, Raphael Lemkin. Power conta que o livro era uma extensa compilação, na época com 712 páginas, das leis e decretos impostos pelas potências do Eixo (Alemanha, Itália e Japão) nos territórios ocupados na 2ª Guerra Mundial, mas que também fora extremamente influenciado pelo contato do autor com as atrocidades cometidas contra os armênios ainda nos anos da graduação em lingüística na Universidade de Lovov.¹²²

Nele, Lemkin especificava o estatuto jurídico daquela violência maciça contra minorias. A sua intenção era “*to declare the destruction of racial, religious or social collectivities a crime under the law of nations*”. Para o autor, o genocídio correspondia “*the criminal intent to destroy or to cripple permanently a human group. The acts are directed against groups, as such, and individual are selected for destruction only because belong to these group*”.¹²³

¹¹⁹ POWER, Samantha. Genocídio: a retórica americana em questão. São Paulo: Companhia das Letras, 2004, p. 61.

¹²⁰ ADORNO, Theodor W. Mensagens numa garrafa. ŽIŽEK, Slavoj (org). Um mapa da Ideologia. Rio de Janeiro: Contraponto, 1996, p. 40.

¹²¹ LEVI, Primo. *É isto um homem?* Rio de Janeiro, Rocco, 1997, p.24.

¹²² POWER, op. cit., passim.

¹²³ LEMKIN, Raphael. Genocide as a crime under International Law. *American Journal of International Law*. n. 41, 1947, p. 146 apud ANDREOPOULOS, George J. *The Calculus of Genocide*. In: _____ (org). *Genocide: conceptual and historical dimensions*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 1997, p. 1.

“declarar a destruição de grupos raciais, religiosos ou sociais um crime sob a lei das nações” [...] “a intenção criminal de destruir ou enfraquecer permanentemente um grupo humano. Os atos são dirigidos contra cada um dos grupos, e o indivíduo é selecionado para a destruição somente porque pertence a esse grupo”.

Lemkin questionava duramente o fato de haver na legislação internacional menção à pirataria, ao comércio de drogas e mulheres e à escravidão, enquanto sobre o genocídio se fazia silêncio. Ele dizia que

Parece incoerente com nossos conceitos de civilização que vender uma droga a um indivíduo seja um problema de interesse mundial enquanto envenenar com gás milhões de seres humanos possa ser um problema de interesse interno. Também parece incoerente com nossa filosofia de vida que o rapto de uma mulher para prostituição também seja um crime internacional enquanto a esterilização de milhões de mulheres permanece um assunto interno do país em questão.¹²⁴

Algum tempo depois, Lemkin alcançou seu objetivo e o genocídio passou a dispor de amplo reconhecimento internacional e cobertura jurídica.

2.1.1. A Convenção para a Prevenção e a Repressão do Crime de Genocídio (1948)

Desde a conclusão da 2ª Guerra Mundial e da fundação da Organização das Nações Unidas (1945), Lemkin tornou-se um militante por uma legislação contra o genocídio. Reuniu esforços nesse intuito e recebeu apoio especialmente nos Estados Unidos, até que em 1946, a ONU instituiu a resolução *The Crime of Genocide* — O Crime de Genocídio —, na qual se buscava pela primeira definir o crime e arregimentar apoio para as ações jurídicas que seriam movidas dali em diante em resposta ao holocausto.

Nela foi decretado que

*Genocide is denial of the right of existence of entire human groups, as homicide is denial of the right to live of individual human beings; such denial of the right of existence shocks of conscience of mankind, results in great losses to humanity in form of cultural and other contributions represented by these human groups, and is contrary to moral law and to the spirit and aims of the United Nations.*¹²⁵

A dimensão jurídica proposta em Lemkin conformou a concepção da Organização das Nações Unidas sobre o genocídio, e assim o conceito foi

¹²⁴ LEMKIN, New York Times. Carta ao editor, 08 nov. 1946 apud POWER, 2004, p.73.

¹²⁵ United Nations General Assembly Resolution 96. The Crime of Genocide. New York, December 11, 1946.

“Genocídio é a negação do direito de existência de grupos humanos inteiros, porque o homicídio é negação do direito individual de viver dos seres humanos; tal negação do direito de existência de conflitos conscientes da humanidade resulta em grandes perdas para humanidade, na forma de contribuições culturais entre outras representadas por estes grupos humanos e é contrária à lei moral e ao espírito e alvos das Nações Unidas”.

institucionalizado. Segundo Giorgio Bianchi, ele indica “a destruição em massa de um grupo étnico, assim como todo o projeto sistemático que tenha por objetivo [...] destruir no seu todo, ou em parte, um grupo nacional, étnico, racial ou religioso [...]”.¹²⁶

Tal concepção definia-o como um crime contra o Direito Internacional, contrário ao espírito e aos fins das Nações Unidas e que o mundo civilizado condenaria com veemência. Além disso, invocava aos Estados Membros da ONU a criação de um estatuto que consolidasse medidas para a precaução e a punibilidade do genocídio. Como consequência, a Assembléia Geral da ONU aprovou, em dezembro de 1948, a *Convention on the Prevention and punishment of the crime of genocide (Convenção para a prevenção e a repressão do crime de genocídio)* através da resolução 260.¹²⁷

Para a Convenção o genocídio consiste na destruição total ou parcial de grupos minoritários. Dessa feita, de acordo com o Artigo II

[...] genocide means any of following acts committed with intent to destroy, in whole or in part, a national, ethnical, racial or group, as such:

- (a) Killing members of the group;*
- (b) Causing serious bodily or mental harm to members of the group;*
- (c) Deliberately inflicting on the group conditions of life calculated to bring about its physical destruction in whole or in part;*
- (d) Imposing measures intended to prevent births within the group;*
- (e) Forcibly transferring children of the group to another group.*¹²⁸

A Convenção passa a considerar crime, além do próprio genocídio, a cumplicidade, a conspiração, o conluio, a incitação direta e pública para o genocídio e mesmo a tentativa de cometê-lo.¹²⁹ Dessa forma, de acordo com o Artigo IV, em

¹²⁶ BIANCHI, Giorgio. Genocídio. In: BOBBIO, Noberto. et alli (org). Dicionário de Política. 10ª edição. v. 1. Brasília: UnB, 2004. p. 543-544.

¹²⁷ UNITED nations General Assembly Resolution 260. Prevention and punishment of the crime of genocide. Adoption of the convention of prevention and punishment of the crime of genocide, and text of convention. New York, December 9, 1948.

¹²⁸ Article II. United nations General Assembly Resolution 260. Prevention and punishment of the crime of genocide. 1948.

“[...] genocídio significa algum dos atos a seguir com o propósito de destruir, inteiro ou em parte, um grupo nacional, étnico ou religioso, quais sejam: (a) assassinato de membros do grupo; (b) dano grave à integridade física ou mental de membros do grupo; (c) submissão intencional do grupo a condições de existência que lhe ocasionem a destruição física total ou parcial; (d) medidas destinadas a impedir os nascimentos no seio do grupo; (e) transferência forçada de menores para outro grupo”.

¹²⁹ Article III. United nations General Assembly Resolution 260. Prevention and punishment of the crime of genocide. 1948.

Estados que "*persons committing genocide [...] shall be punished, whether they are constitutionally responsible rulers, public officials or private individuals.*"¹³⁰

Os artigos subseqüentes destacam as várias obrigações impostas aos Estados signatários do documento com relação à criação de mecanismos para punição dos acusados, mas informa que o genocídio não constitui matéria para crime político suscetível a extradição. Nesse sentido, caso seja comprovada a culpa de algum acusado noutra país e seja necessário extraditá-lo, o trâmite deverá ser feito em concordância com a legislação e os tratados em vigor entre as partes.¹³¹

O texto prossegue — com exceção dos nove artigos finais, que são essencialmente processuais — no intento de impor diversas obrigações às partes signatárias da Convenção para decretar medidas domésticas que visem evitar e punir o genocídio. Os Artigos VIII e IX do texto fornecem os mecanismos essenciais para que os Estados procedam tais medidas: recorrer, quando necessário, aos órgãos competentes da ONU para que esses tomem medidas em concordância com a Carta da organização — *Charter of United Nations, 1945* — para a prevenção e a repressão de qualquer dos atos mencionados no Artigo III. Define também que a responsabilidade para solucionar qualquer controvérsia quanto à interpretação, aplicação ou execução da Convenção e à responsabilidade dos Estados perante a mesma cabe essencialmente à Corte Internacional de Justiça (CIJ).¹³²

2.1.1.1. Com relação à Carta das Nações Unidas

A Carta das Nações Unidas, por sua vez, objetiva estabelecer os princípios para uma relação com base na justiça e o respeito entre as Nações, a fim de se alcançar e manter a paz e a segurança internacionais e o progresso sócio-econômico.¹³³ Na concepção da organização, tais aspectos derivariam somente de

¹³⁰ Article IV. United Nations General Assembly Resolution 260. Prevention and punishment of the crime of genocide. 1948.

"indivíduos que tiverem cometido o genocídio [...] serão punidos, sejam governantes, funcionários ou particulares".

¹³¹ Article V; Article VI; Article VII. United Nations General Assembly Resolution 260. Prevention and punishment of the crime of genocide. 1948.

¹³² Article VIII; Article IX. United Nations General Assembly Resolution 260. Prevention and punishment of the crime of genocide. 1948.

¹³³ Sobre a Organização das Nações Unidas ver: ALMEIDA, Paulo Roberto de. ONU. In: TEIXEIRA DA SILVA et alli (org), 2004, p. 631-633; ALMEIDA, Paulo Roberto de. ONU e o fim da Guerra Fria. In: TEIXEIRA DA SILVA et alli (org), op. cit., p. 633-634.

uma recusa à agressão e ao uso da força nas relações internacionais. E para tanto são criadas instâncias e órgãos reguladores, como o Conselho de Segurança e a Corte Internacional de Justiça.¹³⁴

Nesse sentido, o organismo prioriza no Capítulo VI da Carta que, em caso de ameaças à paz e à segurança, sejam buscadas soluções pacíficas — negociação, arbitragem, diplomacia, dentre outros recursos jurídicos.¹³⁵ Ao passo que no caso de conflitos — ameaças à paz, ruptura da paz e agressão —, o uso da força se dá sob determinação exclusiva do Conselho de Segurança, segundo o tão aclamado Capítulo VII, serão definidas as medidas quanto ao uso da força.¹³⁶

A Convenção do Genocídio de 1948 não apresentava textualmente que as partes deveriam utilizar a força na repressão do genocídio, mas indicava que os casos que se adequassem aos Artigos II e III fossem reportados às instâncias competentes da Organização das Nações Unidas. Então, de acordo com os pontos firmados na Carta, a Corte Internacional de Justiça deveria arbitrar a questão e, caso necessário, o Conselho de Segurança deveria estabelecer o uso da força contra o Estado acusado de genocídio. Não estavam inscritas na Convenção atitudes individuais ou coletivas fora das Nações Unidas no combate ao genocídio.

Dessa forma o genocídio institucionalizou-se em conceito e passava não só a representar o que era deplorável, mas também aquilo que deveria ser repensado, evitado e combatido. Através da Convenção de 1948 a comunidade internacional investiu-se numa luta contra a repetição: não havia mais espaço para novos holocaustos. Os crimes nazistas deveriam ser transformados num lugar de memória.

Não obstante sua importância, dela surgiram inúmeras críticas, motivadas por diferentes perspectivas teóricas ou preocupações étnicas, questionadoras do aprisionamento dessa conceituação às conseqüências do holocausto e da ausência de medidas práticas para interromper tragédias, caso novas viessem a curso.¹³⁷ De fato, como a Carta e os princípios conformadores da própria ONU estão circunscritos pela 2ª Guerra Mundial, há sim uma recusa à agressão e uma busca por relações internacionais pacíficas, bem como o respeito à soberania estatal bastante claras.

¹³⁴ Charter of United Nations. San Francisco, June 26, 1945.

¹³⁵ Chapter VI: Pacific Settlement of Disputes. Charter of United Nations, 1945.

¹³⁶ Chapter VII: Action with Respect to Threats to the Peace, Breaches of the Peace, and Acts of Aggression. Charter of United Nations, 1945.

¹³⁷ KUPER, Leo. Theoretical issues relating to genocide: uses and abuses. In: ANDREOPOULOS (org), 1997.

2.1.2. As principais críticas à Convenção do Genocídio

Identifica-se que, desde a assinatura da Convenção, acionar a Corte Internacional de Justiça sobre questões de genocídio parece um tabu, pois as únicas exceções destinaram-se a depositar reservas e objeções no momento da ratificação. Isso denotaria, segundo Franck e Rodley, certa resistência dos Estados-membros da ONU em identificar genocídios, apesar de evitar uma banalização do conceito, seria mais um caso de autopreservação. Ou seja, essa organização é uma *“professional association of governments which cannot be counted upon to act in any way likely to undermine the authority of — and by implication, all of — the member regimes”*.¹³⁸

Da mesma forma, Evans e Newnham explicam que

*In practice, as is the case so often in most contentious areas of international law, enforcement or implementation of the Convention is more contingent and qualified. In particular, where such acts are carried out part of government policy, or where such acts have the tacit support of the government of state concerned, it may be difficult to bring the criminals to account.*¹³⁹

Nesse sentido, tanto a dimensão doméstica quanto a internacional de combate ao genocídio seriam pouco eficazes. No plano interno devido a freqüente participação de governos no planejamento ou na execução. De acordo com Longman, o genocídio se legitima através do Estado, pois *“without an effective and functioning institutional structure, the genocide would never have been possible. The genocide thus reflected state strength, not weakness”*.¹⁴⁰ No nível externo pelo comprometimento da ONU e pelo baixo relevo da Convenção, isto é, a ausência de recomendação incisiva relacionada à prevenção e à punição do genocídio, tal qual uma intervenção. Daí as maiores críticas que o documento e o tratamento da questão do genocídio vêm sendo submetidos há décadas.

¹³⁸ FRANCK; RODLEY, 1972 apud KUPER, 1997, p. 36.

“associação profissional de governos que não pode ser levada a rebater de qualquer forma, por provavelmente enfraquecer a autoridade — por implicação de todos — dos regimes dos membros.

¹³⁹ EVANS; NEWNHAM, 1998, p.197.

“Na prática, como é o caso da maioria das áreas freqüentemente discutidas no Direito Internacional, aplicação e execução da Convenção é mais fortuita e qualificada. Em especial, onde tais atos são parte da política governamental ou onde tais atos têm o apoio tácito do governo do Estado de direito, pode ser difícil trazer os criminosos a prestar contas”.

¹⁴⁰ LONGMAN, Timothy. State, civil society, and Genocide in Rwanda. In: JOSEPH, Richard (org). State, conflict and democracy in Africa. London: Lynne Rienner, 1999. p. 354.

“Sem uma estrutura institucional eficaz e funcionando, o genocídio nunca seria possível. O genocídio refletiu assim a força do Estado, não sua fraqueza”.

No Pós-Guerra Fria tem se tornado mais intenso, em especial pelo aumento de violações aos direitos humanos e suas novas percepções, pela maior atuação de Organizações Não-governamentais e as discussões em torno do direito de ingerência em caráter humanitário. Decorre daí uma ampliação subjacente do conceito, para além de seu caráter estritamente legal, com o compromisso de que ele possa tanto levar à compreensão dos crimes que já ocorreram quanto impedir e cessar efetivamente aqueles que poderão ocorrer.¹⁴¹

A Convenção apresenta inúmeros problemas para Helen Fein, Diretora Executiva do Instituto para o Estudo do Genocídio, o principal deles seria centrar a culpa do genocídio no Estado e caber a esse, exclusivamente, a responsabilidade de denunciá-lo às instâncias competentes. Para Fein, na prática um genocídio sempre compreendeu alguns aspectos que poderiam — e podem — ser identificados por mecanismos não estatais:

There was a sustained attack or continuity of attacks by the perpetrator to physically destroy group members; The perpetrator was a collective or organized actor [usually the state] or commander of organized actors; The victims were selected because they were members of the collectivity; The victims were defenseless or were killed regardless of whether they surrendered or resisted; and The destruction of group members was undertaken with intent to kill and murder was sanctioned by the perpetrator.¹⁴²

Mas a principal crítica à Convenção para a Prevenção e a Punição do Crime de Genocídio tangencia a questão debatida por esses autores, ou seja, a inclinação jurídica e a suscetibilidade dos Estados para atuar como denunciantes. Como um tratado multilateral, o documento foi redigido em 1948, mas estabelecia como prazo para a assinatura dos países membros 1º de janeiro de 1950 e daí em diante o documento deveria ser ratificado. Nesse sentido, a assinatura tem a função de autenticar o texto, é a ratificação que firma a obrigação entre as partes de cumprir a partir daquela data aquilo que fora acordado.¹⁴³

¹⁴¹ FEIN, Helen. Genocide, terror, life integrity, and war crimes: the case for discrimination. In: ANDREOPOULOS (org), 1997.

¹⁴² FEIN, p. 97.

“Havia um ataque confirmado ou uma continuidade de ataques pelo perpetrador para destruir fisicamente os membros do grupo; O perpetrador era um ator coletivo ou organizado [geralmente um Estado] ou um comandante representando esse ator; As vítimas foram selecionadas porque eram membros de dada coletividade; As vítimas eram indefesas e foram assassinadas não obstante a rendição ou não oferecerem resistência; A destruição dos membros do grupo foi empreendida com a intenção de matar e o assassinato foi autorizado pelo perpetrador”

¹⁴³ Mello, Celso Albuquerque. Direito Internacional Público: Tratados e Convenções. 5ª edição. Rio de Janeiro: Renovar, 1997, p. 85-86.

Os Estados Unidos assinaram a Convenção em 11 de dezembro de 1948, mas a ratificação veio somente em 25 de novembro de 1988, depois de longa campanha do Senador William Proxmire e da adesão do então presidente Ronald Regan à causa, pois o país não concordava com limites do tratado. A ratificação veio, uma demora de 37 anos seguida, de uma ressalva:

antes de os Estados Unidos poderem ser chamados como parte em qualquer caso perante a CIJ [Corte Internacional de Justiça], o presidente terá de concordar com a jurisdição do tribunal. Somente os Estados Unidos decidiriam se deveriam apresentar-se à Corte Mundial. [...] A consequência jurídica da ressalva americana era que, se os Estados Unidos [...] suspeitassem que outro país estava cometendo genocídio e tentassem levar a questão CIJ, **o país acusado poderia invocar a ressalva americana**, segundo a chamada doutrina da reciprocidade.¹⁴⁴ (grifo nosso)

Isso implica que tanto que o comprometimento efetivo do país em combater o genocídio era baixo, tanto que os Estados Unidos temiam que suas atividades militares ao redor do mundo pudessem, a qualquer momento, tornar-se alvo de suspeição de genocídio a fim de que o acusador obtivesse benefícios político-militares. De qualquer modo tal situação indica também o pouco prestígio da própria Convenção.

Ironicamente, Ruanda ratificara-a em 1975 — 14 anos antes dos EUA —, mas com a reserva de não se colocar sob o Artigo IX da Convenção, ou seja, sob suspeita de genocídio não poderia ser reportada à Comissão Internacional de Justiça. Sérvia e Montenegro asseguraram sua participação somente em 2001, com reserva igual à ruandesa.¹⁴⁵

2.1.3. Outras dimensões sobre o genocídio

Quando Helen Fein sustenta a necessidade de pensar o genocídio não só para compreender aquilo que aconteceu, mas também para detectar futuras situações nesse sentido, procede abordar outras dimensões dessa discussão. Para

¹⁴⁴ POWER, 2004, p. 198.

¹⁴⁵ UNITED nations General Assembly Resolution 260. Prevention and punishment of the crime of genocide. Adoption of the convention of prevention and punishment of the crime of genocide, and text of convention. New York, December 9, 1948.

A título de curiosidade apenas, o Brasil assinou e ratificou a Convenção em 11.12.1948 e 15.04.1952, respectivamente; além de depositar uma objeção às inúmeras reservas feitas pelas partes. Por uma impossibilidade cronológica, não há objeção brasileira à reserva estadunidense.

isso foram escolhidos Zygmunt Bauman, Israel Charny, John Langshaw Austin e Theodor Adorno.

Zygmunt Bauman (1925), sociólogo polonês e professor emérito das Universidades de Leeds e Varsóvia, descreve em *Modernidade e Holocausto*, obra emblemática sobre o tema, o anti-semitismo, suas motivações e propósitos, mas especialmente as conseqüências da *industrialização dos assassinatos em massa*. Origina-se no holocausto, para ele, uma fratura fundamental na Sociologia, que levaria a criação de uma ciência pós-Auschwitz capaz de ajudar a compreender aquele estado de coisas e o mundo dali em diante.¹⁴⁶

Ele considera o anti-semitismo polimorfo, uma das possíveis consolidações das *fobias antimodernistas*. Mas concentrar-se numa explicação racista ou *heterofóbica* para o holocausto — isto é: só ocorreu holocausto por que se odiava judeus, por exemplo — “é ao mesmo tempo fonte de horror e potencialmente perigoso pois isto acaba por desviar a atenção das verdadeiras causas do desastre, as quais são fundadas em certos aspectos da mentalidade moderna e na organização moderna”.¹⁴⁷ Bauman sustenta a tese de que “o holocausto foi o encontro único entre as velhas tensões que a modernidade sempre ignorou, desdenhou ou fracassou em resolver, e os poderosos instrumentos da ação racional e eficaz aos quais a evolução moderna deu origem”.¹⁴⁸

Nessa seara o autor destaca a existência de duas vertentes explicativas acerca do holocausto; e sobre isso se constitui um dos aspectos mais significativos de sua análise, senão o mais. A primeira delas guardaria aqueles acontecimentos na *gaveta* das “patologias” daquela sociedade específica, isto é, tomá-lo-ia como um evento social único, histórico e, portanto, não suscetível à repetição; demarcando-o apenas como o capítulo mais brutal do anti-semitismo. A outra, de outro modo, garantir-lhe-ia a condição de clímax, mas inseriria o holocausto num extenso rol de genocídios religiosos, culturais, étnicos, sem considerar que, de fato, quaisquer crimes desse tipo são mais que delitos contra a lei internacional.¹⁴⁹

Malgrado a disseminação dos dois vieses, ambos apresentam para ele uma limitação: vedam a implicação da modernidade sobre o holocausto. Em verdade, trata-se tanto de uma “engenharia social”, fruto da racionalidade moderna, quanto o

¹⁴⁶ BAUMAN, Zygmunt. *Modernidade e holocausto*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1998.

¹⁴⁷ BAUMAN, 1998, p. 142.

¹⁴⁸ *Ibid.*, p. 20.

¹⁴⁹ *Ibid.* loc. cit.

resultado da disposição moderna em planificar e controlar. Nas palavras de Bauman: “A civilização moderna não foi a condição suficiente do holocausto, mas ela foi sua condição necessária. Sem ela o holocausto seria inimaginável”.¹⁵⁰ Por conseguinte, ao contrário do que se argumenta habitualmente, alheio ao tratamento oferecido por Bauman, o holocausto não é irracionalidade ou extravagância de violência, em verdade, ele se legitima na modernidade e ele “não estaria realmente ‘em casa’ em nenhum outro lugar”.¹⁵¹

Para Israel Charny, psicólogo de origem judaica, o genocídio merece ser compreendido na sua dimensão psicológica, o que envolveria três categorias: a *vítima*, o *espectador* e o *perpetrador*. Nesse sentido, sua a percepção escapa do aspecto jurídico e focado no Estado da Convenção e dos autores apresentados anteriormente.

Na visão do autor, a *vítima* não tem participação na escolha de seu destino e geralmente desconhece essa condição até que certa fúria esmagadora e assassina volta-se contra ela. O *espectador* encarna aqueles não que desconhecem a execução do genocídio e a escolha das vítimas, mas que decidem não lutar pela vida dos outros. Por fim, há o *perpetrador* ou algoz, aquele que seleciona as vítimas, produz e executa as mortes.¹⁵² O autor afirma ainda “clareza absoluta do fato de que *os perpetradores continuam inteiramente responsáveis pelo mal que cometem, e não as vítimas*”.¹⁵³

Charny pontua uma questão bastante interessante: o homem normal como genocida. Não se trata de especificidade desses ou daquele povo — por exemplo: os alemães tinham pré-disposição genocida, os brasileiros não a possuem — ou de um determinado contexto, mas da disponibilidade de condições para que a motivação e a intenção genocida se desenvolvam. Da mesma forma que aos *espectadores* bastam ser seduzido pelo “espetáculo emocionante” ou temer aquilo que presenciam.¹⁵⁴ Em termos psíquicos, *perpetradores* e *espectadores* não são mentes adoecidas, mas pessoas submetidas a um tipo de sociedade que “provoca,

¹⁵⁰ Ibid., p. 40.

¹⁵¹ Ibid., p.47.

¹⁵² CHARNY, Israel. Anatomia do genocídio. Uma psicologia da agressão humana. Rio de Janeiro: Record, 1998, p. 14-17.

¹⁵³ Ibid., p. 15.

¹⁵⁴ Ibid., p. 53-59.

justifica, ordena e torna legítima a violência” contra o outro e com isso “o homem [normal] é obnubilado ou embriagado pelo processo coletivo”.¹⁵⁵

Não se deve pensar o genocídio como um ato praticado por loucos incontroláveis, monstros inacreditáveis ou somente o governo, tal qual se pensa comumente que “Fulano (nome do ditador) estava louco. Todo mundo vai sofrer enquanto houver loucos como ele andando soltos por aí”.¹⁵⁶ Pois os genocídios são assuntos do presente e do futuro e não somente em eventos decorridos, não é só no passado que se encontram pessoas aptas a perseguir minorias e um estímulo para a eliminação das diferenças.

De fato, o genocídio precisa sim de um catalisador, geralmente um louco ou ditador sanguinário, mas o seu papel se restringe, na maioria das vezes, ao convencimento dos demais. Decorre invariavelmente de uma ampla adesão do Estado, institucionalmente ou de forma implícita, para o qual os franceses cunharam a expressão *genocidaire*.¹⁵⁷ Essa dimensão corresponde ao que os lingüistas denominam *ação perlocutória* ou *ato perlocucionário*, ou seja, aquilo que transforma a palavra em ação.

O filósofo da linguagem John Austin (1911-1960), de origem inglesa, desenvolveu parte significativa da Teoria dos Atos Discursivos, perspectiva altamente festejada, inclusive no campo das Ciências Sociais. Para o autor o discurso possui três dimensões concomitantes: a *locucionária* (o enunciado estrito de cada elemento lingüístico), o ato de assegurar a execução daquilo que se fala que é a dimensão *ilocucionária* e, por fim, o *ato perlocucionário*, aquilo que se realiza pela linguagem.¹⁵⁸ E essas dimensões estão presentes em todo discurso, seja ele falado ou escrito, segundo a perspectiva austiniana.

Para Austin “o efeito equivale a tornar compreensível o significado e a força da locução” e assim, o ato perlocucionário implica “produzir conseqüências no sentido de provocar estado de coisas de maneira ‘normal’, isto é, mudanças no curso normal dos acontecimentos”.¹⁵⁹ E com isso produz um efeito sobre o interlocutor, medo, convencimento, questionamento etc.

¹⁵⁵ Ibid., p. 76.

¹⁵⁶ Ibid., p. 212.

¹⁵⁷ GOUREVITCH, Philip. Gostaríamos de informá-lo de que amanhã seremos mortos com nossas famílias. Histórias de Ruanda. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.

¹⁵⁸ AUSTIN, John Langshaw. Quando dizer é fazer. Palavras e ação. Porto Alegre: Artes Médicas, 1990.

¹⁵⁹ Ibid., p. 100.

Por exemplo, quando em Ruanda foi publicado os “Dez Mandamentos do Hutu” e esse afirmava que *os hutus devem parar de ser clementes com tutsis*, por exemplo, esse discurso, essa fala perde a capacidade de ser apenas um enunciado — *locucionário* —, por se tratar de um mandamento ganha o peso de uma promessa ou compromisso — *ilocucionário* — e induz o interlocutor à dadas atitudes. Por isso, podemos dizer que o genocídio corresponde a uma *ação perlocutória*.¹⁶⁰

Ratificando a Convenção, genocídios são determinados pelo propósito de eliminar de várias formas, total ou parcialmente, um determinado grupo selecionado segundo características étnicas, nacionalistas, políticas ou religiosas, catalisados pelo convencimento do sujeito — o homem normal — a partir de um discurso cujos elementos lingüísticos são perlocutórios e, portanto, garimpam a adesão para a violência coletiva. Logo, não são números de mortos e câmaras de gás que estão contidos e precisam um genocídio.

Por fim, mas indubitavelmente importante, recua-se no tempo para dispor as reflexões chaves de Theodor W. Adorno (1903-1969) acerca do genocídio. Filósofo alemão, um dos expoentes da Escola de Frankfurt, ou Instituto de Pesquisas Sociais de Frankfurt, fundado em 1924. Sua carreira filosófica começa em 1933 com a publicação de sua tese sobre Kierkegaard. Com grande complexidade, seu estilo aforístico recusa reduzir a Filosofia à método, exorciza a falsidade dos sistemas e dos poderes que oprimem a existência. Numa crítica à Razão Instrumental, de aporte Iluminista, debruça a análise sobre sociedade de mercado que não persegue outro fim que não o progresso técnico.

Esta sociedade técnica, surgida do espírito do Iluminismo e do seu conceito de razão, não representa mais que um domínio racional sobre a natureza, que implica paralelamente um domínio irracional sobre o homem. Assim, fascismo e holocausto, não seriam outra coisa que não mostras, e talvez as piores manifestações, desta atitude autoritária de domínio sobre o outro.

O mundo é o sistema do horror; por isso, demasiado o honra quem o pensa totalmente como sistema, pois seu princípio unificador é a desunião, e esta concilia ao impor a inconciliabilidade do universal e do particular. A sua essência (Wesen) é a monstruosidade (Unwesen); mas a sua aparência, a mentira, é, em virtude da sua persistência, o lugar da verdade.¹⁶¹

¹⁶⁰ Cf. AUSTIN, 1990.

¹⁶¹ ADORNO, Theodor. *Minima moralia: reflexões a partir da vida danificada*. Lisboa: Edições 70, 2001, p. 113.

Sobre a barbárie do holocausto, num texto bastante sintético, quase pequenas pílulas de suas reflexões sobre diversos temas¹⁶², inicialmente Adorno sublinha a ausência de um nome para aquela situação à época. A carência de vocabulário, “diante daquela totalidade sistemática e planejada”, representava mais que uma deficiência lingüística, mas a incomparabilidade daquilo com o que era conhecido até então, fossem assassinatos em massa ou série.¹⁶³

Por isso, nomeá-lo era tanto necessidade comunicativa quanto fundamentar uma terminologia legal sobre aquilo. Genocídio, portanto, passava a dimensionar o sofrimento de inúmeras vítimas sem a insensatez de propor a lembrança do nome de todas, “mas, ao ser codificado, tal como é estipulado na Declaração Internacional dos Direitos Humanos, o inominável tornou-se, para fins de protesto, comensurável”, com isso, a elevação da expressão genocídio à categoria de conceito, implica que “sua possibilidade foi virtualmente reconhecida”. Decorre, então, uma institucionalização que determina o comprometimento das sociedades em discutir, rejeitar e proibir os genocídios.¹⁶⁴

Por fim, Adorno interroga-se se

Um dia, talvez haja negociações na assembléia das Nações Unidas para determinar se alguma nova atrocidade se enquadra na categoria de genocídio, se as nações têm o direito de intervir [...] e se, diante da dificuldade imprevista de empregá-lo na prática, todo conceito de genocídio não deveria ser eliminado dos estatutos.¹⁶⁵

Parecia que o autor enxergava, em verdade, alguns anos à frente. Seja o fatídico 1994 ruandês ou tantos outros. Ao mesmo tempo em que ele questionava e alertava quanto aos perigos da banalização do conceito. Dessa maneira, tanto Ruanda quanto Kosovo, com seus índices, algozes e vítimas díspares, reportam genocídios?

¹⁶² ADORNO, Theodor. Mensagens numa garrafa. In: ŽIŽEK, Slavoj (org). Um mapa da Ideologia. Rio de Janeiro: Contraponto, 1996, p. 39-50

¹⁶³ Ibid., p. 40.

¹⁶⁴ Ibid., loc. cit..

¹⁶⁵ Ibid., p. 40-41.

2.2. Os genocídios hodiernos

Desde que Organização das Nações Unidas se reuniu e legalizou o repúdio aos crimes nazistas, ficou inteligível que os direitos humanos deveriam ser preservados e que violações aos mesmos deveriam ser evitadas. Deveriam. A Guerra Fria indicou haver *problemas maiores* que os chamados humanitários, isto é, o antagonismo entre capitalismo e socialismo estava no centro das relações internacionais. Evitar ou frear genocídios, ou quaisquer outras variações desse crime, era menos importante que alterar a balança de poder bipolar. Ao mesmo tempo em que os Estados e a própria ONU encontravam-se comprometidos no que tange ao julgamento de uma acusação de crime contra a lei internacional e os direitos ou de iniciativas para minar o inimigo e suas em suas esferas de influência.

Enquanto os olhos estavam voltados para evitar a catástrofe nuclear, o regime comunista de Pol Pot assassinou mais de 1,7 milhões de pessoas no Camboja, na década de 1970, com uma imprudente reforma política comuno-ruralista, que obrigou a eliminação da população urbana.¹⁶⁶

Outros eventos, erroneamente caracterizados como de menor dimensão, como os massacres das milícias cristãs libanesas em Sabra e Chatila, em 1982, a perseguição do governo indonésio no Timor Leste (1975-1999), o uso de gás venenoso que vitimou civis curdos em Halabja em 1988, a recriação de campos de concentração pela Sérvia e os assassinatos em Srebrenica na década de noventa também engrossam a lista de genocídios.¹⁶⁷ As práticas genocidas, assim, foram mais comuns do que deveriam ou gostaríamos.

Com o fim do conflito bipolar, a emergência da chamada agenda ética, doou novo fôlego às questões humanitárias e a própria percepção do conceito, ao mesmo tempo em que conflitos nacionalistas, religiosos e étnicos escapavam do obscurantismo em que se encontravam do período anterior. Deu-se então um processo de reivindicação por genocídios, isto é, grupos que também se sentiram atacados, como os poloneses, as Testemunhas de Jeová, e antigas colônias na África e na Ásia quando acusaram o imperialismo, colocaram em discussão o

¹⁶⁶ TEIXEIRA DA SILVA, Francisco Carlos. Genocídio. In: _____ et alli (org), 2004, p. 354.

¹⁶⁷ Ibid., p. 355.

conceito e suas medidas legais. O ponto alto desse debate foi em 2001, na Conferência das Nações Unidas contra o racismo, em Durban.¹⁶⁸

Antes desse encontro, porém, ódio étnico e rivalidade nacional há muito inflados e represados produziram extrema brutalidade em Ruanda e em Kosovo.

2.2.1. Ruanda e a construção do ódio étnico e do genocídio

Encravada nas montanhas e habitada nos primórdios pelo grupo caçador e coletor *twa*, Ruanda-Urundi foi a última parte do território africano a ser dividido pelos europeus no período colonialista do século XIX. Entre Burundi, Uganda e a República Democrática do Congo, Ruanda é um pequeno país — com pouco mais de 26000 Km² — localizado no Centro-Leste africano.

O país que se conhece atualmente é fruto do imperialismo alemão e belga, respectivamente. Com a morte do *mwami* Rwabugiri, em 1895, a Alemanha aproveitou-se de suas possessões na Tanzânia e tomou a direção política de Ruanda-Urundi para o Kaiser. Na 1ª Guerra Mundial, quando as tropas alemãs invadiram a Bélgica, esse país reagiu àquele nos territórios africanos, atacando sua colônia, que, como consequência da derrota alemã e do Tratado de Versalhes, passou definitivamente à administração belga até a descolonização na década de 1960.¹⁶⁹

Ainda que haja mínimos registros sobre os processos migratórios que confluíram para a região e sobre o Estado pré-colonial Ruanda-Urundi, conta a tradição oral então, que os hutus, de origem banto, já habitavam e agricultavam a região quando os tutsis migraram, provavelmente, das margens do rio Nilo. Com o tempo os dois grupos começaram a viver próximos, casaram-se entre si, lutaram juntos nos exércitos, revezavam-se na administração e inclusive a frente do governo, na ocupação do cargo de *mwami* (Chefe). Os hutus eram agricultores, os tutsis pastoreavam e lidavam com gado, o que fazia desses pouco mais privilegiados pela valorização da pecuária à época. Essa era a única diferenciação entre eles.¹⁷⁰

Nos idos de 1870, durante o reinado do *mwami* Kigeri Rwabugiri, foi exercitada uma “feudalização” da sociedade ruandesa, separando tutsis e hutus num

¹⁶⁸ Ibid., loc. cit.

¹⁶⁹ GOUREVITCH, 2006.

¹⁷⁰ GOUREVITCH, 2006, p. 45-47.

mecanismo, respectivamente, de susserania e vassalagem. O imperialismo, especialmente dos belgas, aprofundou ainda mais essa distinção recorrendo a uma prática imperial comum, a atitude do colonizador foi *dividir para colonizar*. Utilizando-se habilmente da proposta feudal de Rwabugiri, institucionalizou os tutsis como classe dirigente, influente, subjugando a maioria hutu. Tal postura visava impossibilitar uma união daqueles grupos contra o colonizador, mas contribuiu, indubitavelmente, para promoção do ódio em Ruanda.¹⁷¹

Para a Europa, que em fins do século XIX, início do XX chegava àquele território os ruandeses eram um bálsamo para suas conclusões pseudocientíficas sobre raça. Segundo Josep Fontana,

foram os belgas, e em grande medida as ordens religiosas que controlavam o ensino, os que fabricaram o mito de uma história racista, [...] onde os tutsis apareciam como os senhores feudais opressores e os hutus como o povo explorado por eles. Esta visão 'feudal' serviria de pretexto para a 'revolução social' dos hutus em 1959-1961 e para o genocídio dos tutsis nos anos noventa.¹⁷²

Já na década de 1930, sob a influência da “ciência racial” tão em voga, a colônia belga propôs um mapeamento populacional, que resultou na emissão de *carteiras de identidades étnicas*. Definia-se, assim, com base em julgamentos torpes, que os habitantes de Ruanda estavam divididos em três grupos étnicos. A maioria, 85% da população ruandesa, era hutu, pois tinha peles escuras, narizes achatados, rostos sólidos e redondos, queixos quadrados e lábios grossos. Outros 14% eram tutsis, caracterizados por peles mais claras, narizes e lábios finos, rostos compridos e queixos estreitos. Enquanto os *twas*, descendentes dos pigmeus e primeiros a viverem no território, corresponderiam a 1% da população.¹⁷³

Gerava-se aí uma combinação explosiva: a soma da estratificação sócio-política, que fazia dos tutsis a aristocracia ruandesa, com a separação étnica proposta pelos europeus tornou-se rivalidade étnica. Os hutus acumulavam “motivos” para um revanchismo, porém a ação do colonizador manteve os possíveis conflitos sob rígido controle.

No bojo dos processos de descolonização, numa guerra sangrenta que durou entre 1959 e 1961, Ruanda-Urundi tornou-se independente da Bélgica, dividindo-se então em República de Ruanda e em Burundi, de gestão monárquica.

¹⁷¹ FERRO, Marc (org). O livro negro do colonialismo. Rio de Janeiro: Ediouro, 2004, p. 36.

¹⁷² FONTANA, Josep. A História dos Homens. Bauru: EDUSC, 2004, p. 379.

¹⁷³ GOUREVITCH, 2006, p.48.

Os colonizadores, de saída, decidiram romper o *falso equilíbrio* estabelecido ao longo de anos entre os dois grupos étnicos, exortando o ódio represado pelos hutus e impondo aos tutsis uma posição delicada. Na Ruanda republicana substituiu-se a minoria tutsi, há anos no poder, colocando-se hutus na chefia do Estado.

Em 1962, Grégoire Kayibanda — de origem hutu — tornou-se o primeiro presidente da nação independente. A última ação do colonizador animou, segundo Michel Stibon, a *revolução hutu*, ou *poder hutu*, “esse movimento do povo majoritário contra uma aristocracia dominante”.¹⁷⁴ Com isso, tiveram início uma série de perseguições sistemáticas contra os tutsis, que obrigaram os sobreviventes a migrar para os países vizinhos e se organizar em grupos armados. É nesse cenário que se organiza a Frente Patriótica Ruandesa (FPR), liderada por Paul Kagame.¹⁷⁵

O *poder hutu* se cristalizou no comando da nação em 1973, quando o General Juvenal Habyarimana chegou à presidência e já de início foi levado a promover a paz entre os dois grupos. Habyarimana ficou no poder por mais de vinte anos e durante esse período o país atravessou algumas crises. Acusações de corrupção e desvio de capitais; falta de investimentos em infra-estrutura; crise da dívida externa; a perda do valor de troca do Franco Ruandês no mercado internacional; e a crise nas exportações ruandesas. Assim, nas décadas de 1970 e 1980, essas questões que não eram particulares do país ou ligadas à tensão étnica, também contribuíram para o acirramento dos problemas ruandeses.

Enquanto eram propostas reformas no Estado, sob o comando hutu opressor, os exilados tutsis se armavam no exterior aumentando a mobilização em torno da FPR.¹⁷⁶ O exército rebelde, em outubro de 1990, “invadiu o nordeste de Ruanda a partir de Uganda, declarando guerra ao regime de Habyarimana e propondo um programa político que acabasse com a tirania, a corrupção e a ideologia da exclusão, ‘que gerava refugiados’”.¹⁷⁷

¹⁷⁴ Stibon, Michel. Ruanda, um genocídio na consciência. Lisboa: Dinossauro, 2000, p.19.

¹⁷⁵ HATZFELD, Jean. Uma temporada de facções. Relatos do genocídio em Ruanda. São Paulo: Companhia das Letras, 2005, p. 273.

A FPR formou-se em 1988 nos maquis de Uganda e deu início às operações militares contra o exército ruandês em 1990. Lançou vasta ofensiva no primeiro dia do genocídio (7 de abril) e tomou conta inteiramente do país no dia 4 de julho de 1994, sob as ordens de Paul Kagame, que em seguida se tornou presidente da República. Desde então a FPR transformou-se no exército regular do país.

¹⁷⁶ SANTOS, Alexandre dos. Ruanda: as chagas abertas de uma nação. Insight Inteligência. Jul./Ago./Set. 2005.

¹⁷⁷ GOUREVITCH, op. cit., p.80.

A repulsa do *poder hutu* foi manifestada através da publicação dos “Dez Mandamentos do Hutu” no final de 1990, um conjunto de leis que formalizava o comportamento dos hutus perante os tutsis, estimulando-os a dissolver casamentos e sociedades, impedir o contato entre as crianças e, dentre outras atitudes, a “parar de ser clementes com [os] tutsis”.¹⁷⁸

A desavença inflada pela Bélgica três décadas antes culminava no mal maior: numa sucessão de medidas violentas e corruptas por parte do governo e de ações guerrilheiras mais constantes da Frente Patriótica, Ruanda tornava-se o palco de um genocídio que há muito se anunciava. Por isso Gourevitch afirma:

Mas a violência coletiva também precisa ser organizada; ela não ocorre a esmo. Mesmo hordas e motins têm um desígnio, e uma destruição ampla e sustentada requer um grande objetivo. Ela precisa ser concebida como um meio para alcançar uma nova ordem, e embora a idéia por trás dessa nova ordem possa ser criminosa e objetivamente muito estúpida, ela deve ser também constrangedoramente simples e ao mesmo tempo absoluta. A ideologia do genocídio é todas essas coisas, e em Ruanda ela ganhou o nome de Poder Hutu.¹⁷⁹

Estava tudo ali, o revanchismo, o sentimento de vingança, e principalmente a motivação capaz de transformar uma multidão em assassinos.

Além disso, Stibon afirma que “de 1990 a 1994, a França armou, apoiou e enquadrou o regime militar ruandês. Esta acção resultou no massacre de um milhão de seres humanos”.¹⁸⁰ Em verdade, as atitudes francesas com relação a questão ruandesa mereceriam um estudo aparte, pois incluem uma série de reveses e reticências.

Após Habyarimana assinalar a execução de reformas multipartidárias, em junho de 1990, e da assinatura do cessar-fogo com a FPR, em 1992, na cidade de Arusha, na Tanzânia, a situação em Ruanda era bastante tensa. O país armava-se fortemente com a compra de catanas — uma espécie de sabre curto e largo —, diversas enxadas, machados, picaretas, foices pás que seriam futuramente utilizadas no genocídio, “da ordem de 3.385.568 kg num valor total de 4.671.533 dólares”.¹⁸¹ Hatzfeld ratifica a volumosa compra desse tipo de armamento explicando que o arcaísmo que envolvia a organização social e as relações de trabalho e produção foi reproduzido nas matanças. A força dos clãs, o caráter tribal, a

¹⁷⁸ POWER, 2004, p. 389.

¹⁷⁹ GOUREVITCH, op. cit., p. 17.

¹⁸⁰ STIBON, 2000, p. 16.

¹⁸¹ Ibid., p. 80.

simplicidade das vilas, a ausência de técnicas agrícolas e o predomínio do trabalho manual determinaram os facões como as principais armas e a não utilização de práticas médico-tecnológicas — como as nazistas — para o extermínio.¹⁸²

De fato, em 13 de março de 1993 o Conselho de Segurança assegurava

Gravely concerned by the fighting in Rwanda and its consequences regarding to international peace and security, Alarmed by the humanitarian consequences of latest resumption of the fighting in Rwanda, in particular the increasing number of refugees and displaced persons, and by the threats to the civilian populations, [...]

*1. Calls upon the Government of Rwanda and the RPF to respect the cease-fire which took effect on 9 March 1993, to allow delivery of humanitarian supplies and the return of displaced persons [...]*¹⁸³

Diante da crescente escalada da violência e do não-cumprimento da primeira resolução das Nações Unidas, o CSONU estabeleceu, em junho de 1993, a *United Nations Observer Mission Uganda-Rwanda* (UNOMUR) — Missão de Observação da Organização das Nações Unidas em Uganda-Ruanda —, cujo objetivo é monitorar a fronteira entre os dois Estados “*to verify that no military assistance reaches Rwanda, focus being put primarily in this regard on transit or transport, by roads or tracks which could accommodate vehicles, of lethal weapons and ammunition across the border [...]*”.¹⁸⁴

Visando assegurar o cumprimento do cessar-fogo, portanto, o Conselho

*2. Decides to establish a peace-keeping operation under the name ‘United Nations Assistance Mission for Rwanda’ (UNAMIR) for a period of six months subject to the proviso that it will be extended beyond the initial ninety days only upon a review by the Council base on a report from the Secretary-General as to whether or not substantive progress has been made towards the implementation of the Arusha Peace Agreement.*¹⁸⁵

¹⁸² HATZFELD, 2005, p. 76.

¹⁸³ UNITED Nations Security Council Resolution 812, 12 mar.1993.

“Gravemente preocupados com a luta em Ruanda e com suas conseqüências à paz e à segurança internacional, Alarmados pelas conseqüências humanitárias da última retomada de confrontos em Ruanda, em especial o número crescente dos refugiados e de pessoas deslocadas, e pelas ameaças às populações civis, [...] 1. Convidam o governo de Ruanda e da FPR a respeitar o cessar-fogo, que vigorou em 9 março 1993, para permitir a entrega de auxílios humanitários e o retorno das populações deslocadas [...]”

¹⁸⁴ UNITED Nations Security Council Resolution 846, 22 jun. 1993.

“para verificar que nenhum auxílio militar chegue a Ruanda, o foco está, primeiramente, na atenção ao trânsito ou meios de transportes, nas estradas ou nas trilhas, que poderiam acomodar veículos com armas letais e munição através da fronteira [...]”

¹⁸⁵ UNITED Nations Security Council Resolution 872, 5 out. 1993.

“2. Decide estabelecer uma operação peacekeeping, sob o nome de Missão de Assistência das Nações Unidas para Ruanda (UNAMIR), por um período de seis meses, sujeita a disposição de prolongamento além dos noventa dias iniciais somente em cima de uma inspeção do Conselho, com

De acordo com os escritos de Theo Farrell, vale salientar, “*traditional peacekeeping missions were deployed only when a conflict has ceased and with the consent of the belligerents*”. Tal qual a idéia do CSONU para Ruanda, “*they typically served to monitor ceasefires and supervise truces; occasionally, peacekeeping missions were deployed to keep belligerents apart [...]*”.¹⁸⁶ Com base nisso, a UNAMIR, United Nations Mission in Ruanda (Missão das Nações Unidas em Ruanda) chefiada pelo militar canadense Roméo Dellaire, tinha como principais objetivos do seu mandato, além de monitorar a execução do cessar-fogo, garantir a segurança da capital Kigali e da repatriação dos refugiados, investigar e punir os culpados pelo rompimento do Acordo de Paz de Arusha, coordenar as atividades de assistência humanitária e auxiliar o processo de desarmamento de minas, entre outras funções.¹⁸⁷ Mesmo com o conflito ainda longe de cessar e muito próximo de seu auge.

Em janeiro de 1994 dava-se o imprevisível: Ruanda tornou-se um dos dez membros não-permanentes do Conselho de Segurança das Nações Unidas.

A coincidência causa estranheza: o Ruanda torna-se membro do Conselho de Segurança três meses antes do genocídio, num período em que a execução deste já fora inteiramente decidida e o crime entrara na fase final de preparação. Era uma anomalia em relação ao funcionamento normal do Conselho. “A sua eleição foi obtida apesar de o país ser objecto da presença de forças de manutenção da paz”.¹⁸⁸

A intensidade do conflito jogava por terra as resoluções do CSONU, em especial a tentativa de fazer cumprir os termos acordados em Arusha. O Conselho passou a reconhecer, então, a questão de Ruanda como um problema transnacional na região, alertando para a escalada da violência em Kigali e a deterioração

base em relatório do Secretário-Geral visto que tenha sido ou não feito progresso substantivo na implementação do Acordo de Paz de Arusha;”

¹⁸⁶ FARREL, Theo. Humanitarian intervention and peace operations. In: BAYLIS, John et alli (org). Strategy in the contemporary world. An introduction to Strategic Studies. New York: Oxford University, 2002, p. 288.

“as tradicionais missões peacekeeping eram iniciadas somente quando um conflito tinha cessado e com o consentimento dos beligerantes” [...] “elas serviram tipicamente para o monitoramento de cessar-fogos e a supervisão de tréguas; ocasionalmente, missões peacekeeping foram iniciadas para manter os beligerantes afastados [...]”

¹⁸⁷ UNITED Nations Security Council Resolution 872, 05 out. 1993.

¹⁸⁸ STIBON, 2000, p. 78.

humanitária. Por isso, no dia 5 de abril de 1994, decidira expandir o mandato da UNAMIR até 29 de julho daquele ano.¹⁸⁹

Mas no dia seguinte, 6 de abril, a tragédia ruandesa chega ao clímax impensável. A morte do General Habyarimana num acidente aéreo bastante suspeito — que também vitimou o líder de Burundi —, motivou os hutus num massacre sistemático da minoria tutsi e de hutus moderados. Tal situação produziria o absurdo número de mais de 800000 mortos em cem dias.

Mas a explosão do avião não foi a motivação para o genocídio e sim a deflagração de um processo imaginado e construído pelo *poder hutu* desde que tomaram o poder na década de 1960. Assim, apesar da baixa tecnologia, a semelhança com o projeto nazista está na institucionalização do massacre, isto é, como o Estado se organiza e também a população para efetuar a matança, na propaganda e na escolha de uma *solução final*.¹⁹⁰

Tinha início outro dos tristes capítulos dessa longa história. Apesar da ONU mencionar a intenção de ampliar o mandato da UNAMIR, Roméo Delleire tinha inicialmente sob suas ordens um efetivo de composto por “440 belgas, 942 bengalis, 843 ganeses, sessenta tunisianos e outros 255 [soldados] vindos de mais de vinte países”. Uma semana após o início do genocídio, no dia 14 de abril, seu efetivo foi reduzido a 450 homens. À medida que

os Estados Unidos tratavam da evacuação [de seus cidadãos] por terra sem uma escolta militar americana, os europeus enviavam soldados para Ruanda a fim de que seus cidadãos pudessem partir de avião. Em 9 de abril Delleire assistiu cobiçosamente ao desembarque no aeroporto de Kigali de um pouco mais de cem mil soldados franceses, belgas e italianos para iniciarem a remoção de seus cidadãos.¹⁹¹

Diante de tantas vítimas e da explosão de refugiados, a comunidade internacional apenas assistia àquela tragédia humanitária na África. Os líderes mundiais, com destaque para os Estados Unidos, negavam-se a nomear o que ocorria em Ruanda como genocídio, numa tentativa, talvez, de dirimir suas responsabilidades em face aquele infortúnio. Ao mesmo tempo em que promoviam rapidamente a retirada dos seus concidadãos do meio daquela tragédia.¹⁹²

¹⁸⁹ UNITED Nations Security Council Resolution 909, 05 abr. 1994.

¹⁹⁰ HATZFELD, 2005, p. 73-78.

¹⁹¹ POWER, 2004, p. 404.

¹⁹² SANTOS, 2005, pp.117-118; TIROS em Ruanda, 2005.

Então o abril sangrento virou maio e as Nações Unidas produzem a resolução 918,

*Expressing once again its alarm at continuing reports of systematic, widespread and flagrant violations of international humanitarian law in Rwanda, as well as other violations of the rights to life and property, Recalling in this context that **the killing of members of an ethnic group with the intention of destroying such a group, in whole or in part, constitutes a crime punishable under international law,** [...]*

3. Decides to expand UNAMIR's mandate [...]

(a) To contribute to the security and protection of displaced persons, refugees and civilians at risk in Rwanda, including through the establishment and maintenance, where feasible, of secure humanitarian areas;

(b) To provide security and support for the distribution of relief supplies and humanitarian relief operations; [...]

5. Authorizes in this context an expansion of the UNAMIR force level up to 5,500 troops.¹⁹³ (grifo nosso)

A resolução 929 do CSONU também classificaria a crise ruandesa como “*humanitarian crisis*”, “*systematic and widespread killings*”, “*a unique case which demands a urgent response*” (respectivamente, “crise humanitária”, “assassinatos sistemáticos e difundidos” e “um caso único que demanda uma resposta urgente”),¹⁹⁴ As Nações Unidas não confirmaram literalmente Ruanda como genocídio, preferindo o uso de eufemismos do tipo “*...killing of members of an ethnic group with the intention of destroying such a group, in whole or in part, constitutes a crime punishable under international law...*”.

Por fim, a própria ONU foi acusada de negligência. Inicialmente por acolher Ruanda como membro no Conselho de Segurança. Segundo por no momento da crise ruandesa estar mobilizando cerca de setenta mil soldados para dezessete missões de paz distintas e não destacar a merecida atenção ao genocídio. Depois, segundo o chefe da UNAMIR Roméo Dellaire, por verdadeiramente dar prioridade à retirada dos estrangeiros de Ruanda.

¹⁹³ UNITED Nations Security Council Resolution 918, 17 maio. 1994.

“Expressando outra vez seu alarme em contínuos relatórios de violações sistemáticas, disseminadas e flagrantes violações da legislação humanitária internacional em Ruanda, bem como outras violações aos direitos à vida e à propriedade; Renovando nesse contexto que a matança de membros de um grupo étnico com a intenção de destruir tal grupo, em inteiro ou na parte, constitui um crime punível pela lei internacional [...] 3. Decide-se expandir o mandato da UNAMIR [...] (a) para contribuir com a segurança e proteção de pessoas deslocadas, refugiados e civis sob risco em Ruanda, incluindo o estabelecimento e a manutenção, onde possível, de áreas humanitárias seguras; (b) Para fornecer segurança e suporte para a distribuição de suprimentos e operações de assistência humanitária; Autoriza neste contexto uma expansão do nível de força da UNAMIR para até 5500 homens.

¹⁹⁴ UNITED Nations Security Council Resolution 929, 17 maio. 1994.

Todos esses fatores contribuíram enormemente para o sucesso da empreitada do *poder hutu*. Em resposta, a Frente Patriótica Ruandesa com cerca de vinte mil combatentes tomou o país de assalto, gerando, em especial na fronteira com o Zaire, uma massa de refugiados de origem hutu, temerosos por uma represália. Assim, o horror chegava a um empate, com os antigos algozes hutus no lugar de vítimas da FPR.¹⁹⁵

A França então, menos indicada por todas as suspeitas de cumplicidade com o governo genocida de Ruanda, tomou a iniciativa para a intervenção. Em junho, finalmente, Ruanda efetivamente recebeu ajuda internacional através da *Opération Turquoise* (Operação Turquesa), mas sua atuação destinava-se a proteção dos hutus em êxodo devido às investidas da FPR.¹⁹⁶ Enquanto os Estados Unidos permaneceram “de braços cruzados”, como diria o atual presidente de Ruanda, Paul Kagame.

2.2.2 A colisão de nacionalismos em Kosovo

Bósnia Herzegovina, Croácia, Eslovênia, Macedônia, Montenegro, Sérvia e, as duas províncias, Kosovo e Vojvodina dividem inúmeras conturbações, em especial, a convivência com os Impérios Macedônico, Romano, Bizantino, Turco-otomano e Austro-húngaro teve grandes implicações culturais e a diversidade religiosa expressa na separação de croatas e eslovenos no Catolicismo, os sérvios no Cristianismo Ortodoxo, além do Islamismo disseminado durante a ocupação otomana e pela população albanesa. Além de importantes momentos históricos, como o início da Primeira Guerra Mundial (1914-1918) em Sarajevo, a vitória sobre os nazistas na Segunda Guerra (1939-1945), o governo de Tito (1946-1980); a desagregação do socialismo no Leste Europeu no final dos anos oitenta; e inúmeros conflitos no Pós-Guerra Fria — Eslovênia e Croácia durante 1990, Bósnia entre 1992 e 1995, Macedônia em 2001.¹⁹⁷

¹⁹⁵ SANTOS, 2005, p.109.

¹⁹⁶ BARNETT, Michael N. Peacekeeping, indifference, and genocide in Rwanda. In: WELDES, Jutta et alli (orgs). Cultures of insecurity. States, communities, and the production of danger. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1999.

¹⁹⁷ Procuramos escrever um breve histórico factual da Iugoslávia. Essas e outras informações podem ser obtidas em: AGUILAR, Sérgio. A guerra da Iugoslávia: uma década de crise nos Balcãs. São Paulo: Usina do Livro, 2003; FERON, Bernard. Iugoslávia: a guerra do final do milênio – das origens do conflito aos bombardeios da OTAN. São Paulo: L&PM, 1999; TEIXEIRA DA SILVA, Francisco

As dominações pelos grandes impérios e as duas guerras mundiais abriram feridas e avolumaram os contrastes populacionais. Contudo, a ascensão da República Federal Socialista da Iugoslávia (RSFI) a partir de 1946, sob a liderança do Marechal Tito, impôs a convivência pacífica entre os povos eslavos do sul e as outras etnias residentes na região. Foram mais de três décadas de controle dos movimentos nacionalistas e de uma política comunista independente da União Soviética.¹⁹⁸ Com a morte do líder, em 1980, a base política da RSFI — a contenção de nacionalismos — ruiu e os chefes das repúblicas recém-independentes não conseguiram evitar a desagregação. O fim da Iugoslávia unificada e socialista se deu em 1991.¹⁹⁹

Esses aspectos implosivos também mostraram seus efeitos em Kosovo Metohija, o nome oficial da província. Local de fundação de um Reino Sérvio independente do Império Bizantino no século XII, seu primeiro registro histórico com este nome data de 1389, quando otomanos e sérvios travaram ali uma batalha pelo controle da região — conhecida como a “Primeira Batalha de Kosovo”. Poucos relatos descrevem tal evento, mas a vitória e a conseqüente dominação muçulmana nos Bálcãs foi uma realidade. Sua capital, Pristina, voltaria a sediar uma guerra 610 anos depois, tão sangrenta quanto à primeira, e também motivada pelo interesse de diferentes grupos na região.

À importância histórica para os eslavos, soma-se o fato de que

A província é rica em minerais e foi objeto de cobiça dos romanos aos nazistas. A riqueza mineral mais importante do período romano era a prata. Mais recentemente, as reservas de chumbo, zinco e carvão são mais valorizadas. A região também é importante por sua localização estratégica. O Kosovo tem sido um lugar de cruzamento para mercadores, caravanas e exércitos. Por essa razão, Pristina, sua capital, transformou-se em um importante centro de comércio.²⁰⁰

Esses fatores transformaram a província num ponto de atração para a população de origem albanesa (grupo europeu não-eslavo), com quem os sérvios partilham uma convivência baseada em revanchismos. Os sérvios, retomando o relato da Batalha de 1389, ratificam uma ligação secular com a província; enquanto

Carlos. Iugoslávia. In: ____ et alli (org). Enciclopédia de Guerras e Revoluções do Século XX. As grandes transformações do mundo contemporâneo. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

¹⁹⁸ Cf. TEIXEIRA DA SILVA, op. cit., p.490

¹⁹⁹ Apesar disso, constantemente pode ser percebido o uso do nome Iugoslávia, “a terra dos eslavos do sul”, ou República Federal da Iugoslávia (RFI).

²⁰⁰ FRANÇA, Paulo Roberto C.C. A guerra do Kosovo, a OTAN e o conceito de “intervenção humanitária”. Porto Alegre: UFRGS, 2004, p. 15.

os albaneses migraram para Kosovo estimulados pela 1ª Guerra Mundial, e tornaram-se maioria — devido às altas taxas de natalidade e às mortes sérvias provocadas pela guerra de 1939 a 1945 — a partir da segunda metade do século XX.²⁰¹

Vale salientar que os albaneses étnicos são a maioria, contudo, no contexto da República Sérvia eles se tornam uma minoria. De dois milhões e cem mil habitantes de Kosovo em 1998, 90% eram albaneses e 10% eram de origem sérvia. Outros percentuais, a propósito, também ajudam a compreender a extensão do problema kosovar: do total de habitantes verificava-se 9% cristãos ortodoxos, 10% católicos e 81% muçulmanos.²⁰²

Daqui em diante, como o objetivo não é legitimar quaisquer das posições quanto à primazia na região, os grupos serão tratados por *sérvio-kosovares* e *albano-kosovares*.

Durante a República Federal Socialista da Iugoslávia Kosovo gozava de autonomia, mas a independência — desejo dos dois grupos étnicos — nunca foi alcançada. Nas palavras de Mary Kaldor:

*The period up to 1965 was a period of repression in Yugoslavia generally although repression in Kosovo was probably much worse than elsewhere. After 1965, however, the situation did improve for Kosovar Albanians. They did obtain equal rights and, under the 1974 constitution, Kosovo gained the status of autonomous province.*²⁰³

Na década de 1980, quando Slobodan Milosevic substituiu Tito na presidência da Iugoslávia, Kosovo perdeu sua autonomia e foi incorporada à Sérvia — o mesmo se deu com a província de Vojvodina. Essas medidas camuflavam o surgimento de um nacionalismo que pretendia construir a *Grande Sérvia* e impedir a fragmentação da RFSI: sob a égide do presidente Milosevic, a Sérvia negou restituir a autonomia de Kosovo — considerado “berço” da nação sérvia; tinha início uma série de atitudes para intimidar a presença dos albano-kosovares na província.

²⁰¹ Jakobskind, Mário A. Iugoslávia: Laboratório de uma Nova Ordem Mundial. Rio de Janeiro: Novos Ideais, 1999.

²⁰² FERON, 1999, p. 164.

²⁰³ KALDOR, Mary. A Symposium on Kosovo. A response. Journal of Human Rights. v. 1, n. 1, mar. 2002, p. 129.

“O período até 1965 era um período de repressão na Iugoslávia como um todo, embora a repressão fosse provavelmente muito pior em Kosovo que em outra parte. Após 1965, entretanto, a situação melhorou para os albano-kosovares. Eles obtiveram direitos iguais e, sob a Constituição de 1974, Kosovo ganhou o status de província autônoma.”

Em 1989, segundo Alain Finkelkraut, apesar de serem a maioria, os albanos-kosovares foram proibidos de frequentar escolas, perderam seus empregos públicos e parte de seus direitos políticos.²⁰⁴ Anos depois a política repressora prosseguia pela reintegração dos sérvios exilados ao território e contra a luta albanos-kosovar pela independência. Em 1990, numa demonstração da amplitude da tensão interétnica, milhares de crianças de diferentes escolas albanos-kosovares apresentaram sinais de um grave envenenamento.²⁰⁵

Em resposta a capital Pristina tornou-se sede de um governo albanos-kosovar paralelo no ano de 1992, que só fora reconhecido internacionalmente pela Albânia. A crise na Bósnia Herzegovina, nesse ínterim, impedira que o mundo atentasse à expansão da crise em Kosovo.

O governo paralelo, sob o comando de Ibrahim Rugova (1944-2006), “reconhecido por todos os albaneses como presidente da República”²⁰⁶, apresentava uma opção pacifista pela criação do Estado do Kosovo, através de programas de saúde e educação que visavam repor as perdas causadas pela política de Milosevic.

A política adotada por Ibrahim Rugova e o LDK desde 1990 foi no sentido de prevenir a irrupção da violência; internacionalizar o problema do Kosovo, por intermédio do envolvimento das Nações Unidas e de contatos com autoridades europeias e norte-americanas; e negar sistematicamente a legitimidade do domínio sérvio, seja pelo boicote das eleições e de censos demográficos, seja pela criação de um aparelho estatal mínimo que caracterizasse a ‘República do Kosovo’.²⁰⁷

De outra forma, parte dos albanos-kosovares organizou-se no *Ushtria Çlirimtare e Kosovës*, isto é, o Exército de Libertação de Kosovo (ELK), em 1996. E através da guerrilha chegaram a controlar quase a metade da província. Junto com o governo paralelo de Pristina, as vitórias do ELK revitalizaram os planos para a *Grande Albânia*, isto é, o sonho da união da província com o país de mesma origem étnica.²⁰⁸

Nesse sentido, em concordância com Mary Kaldor, é necessária uma visão cuidadosa dos movimentos separatistas albanos-kosovares, visto que essa parcela da população não partilhava uma única via para chegar à independência. Por isso,

²⁰⁴ Finkelkraut, 1992 apud FERON, 1999, p. 163.

²⁰⁵ MERTUS, Julie. Kosovo – how myths and truths started a war. California: California University, 1999, p. 188.

²⁰⁶ FRANÇA, 2004, p. 52.

²⁰⁷ Ibid, p.54.

²⁰⁸ AGUILAR, 2003, p. 216.

havia dois grupos importantes e distintos: os partidários de Rugova, organizados junto à *Lidhja Demokratike e Kosovë — Democratic League on Kosovo* ou Liga Democrática do Kosovo, LDK —, fundada em 1989; e os adeptos do sonho Pan-albanês de Enver Hoxha (1908-1985), ditador da Albânia.

*They favoured independence or unification with Albania; given the situation then pertaining in Albania, it is not unreasonable to suppose this was a genuine minority position. This division of opinion persists to this day and is expressed in the division between the majority who support the moderate Ibrahim Rugova and the LDK and the minority who support the KLA (which originated as a small leftist Enverist group).*²⁰⁹

Com os significativos resultados obtidos pelo governo paralelo de Rugova e os atentados terroristas da ELK, a intimidação à minoria foi substituída pela agressão. O governo Milosevic reagiu com o exército sérvio (o mais forte da Iugoslávia) e com grupos paramilitares, que retomaram o controle da capital e tentavam impedir a independência. De acordo com João Pontes Nogueira,

a escalada da repressão ao separatismo kosovar em 1998 provocou mudanças graduais nas posições das lideranças europeias e norte-americanas com relação à política iugoslava no Kosovo, apesar de a necessidade de contar com os sérvios como parceiros na implementação dos acordos de Dayton [...]. Era cada vez maior, por exemplo, a preocupação com o registro de massacre de civis albaneses no Kosovo [...].²¹⁰

A Europa, então, mobilizava-se em torno da *Organization for Security and Co-operation in Europe* (OSCE, ou em Português: Organização para a Segurança e Cooperação na Europa), considerado o maior órgão de segurança regional do mundo. Em março de 1998 o Conselho Permanente da OSCE divulgou uma resolução “*Recognizing that the crisis in Kosovo is not solely an internal affair of the FRY because of violations of OSCE principles and commitments on human rights and because it has a significant impact on the security of a region [...]*” e devido a

²⁰⁹ KALDOR, 2002, p. 129.

“Eles favoreceram a independência ou a unificação com a Albânia; dada situação então relativa à Albânia, não é insensato supor que esta era uma posição genuína da minoria. Esta divisão de opinião persiste atualmente e é expressa na divisão entre a maioria que suporta o moderado Ibrahim Rugova e o LDK e a minoria que apóia o ELK (que se originou como um pequeno grupo Enverista de esquerda).”

²¹⁰ NOGUEIRA, João Pontes. A guerra do Kosovo e a desintegração da Iugoslávia: notas sobre a (re)construção do Estado no fim do milênio. Revista Brasileira de Ciências Sociais. v.15, n. 44. São Paulo: Out. 2002, p. 6.

crescente violência na província “*the need for immediate efforts by the international community to prevent further escalation*”.²¹¹

A tensão fez com que o Conselho de Segurança da ONU também se pronunciasse naquele mesmo mês conclamando

*[...] the authorities in Belgrade and the leadership of the Kosovar Albanian community urgently to enter without preconditions into a meaningful dialogue on political status issues, and notes the readiness of the Contact Group to facilitate such a dialogue; [...] a solution of the Kosovo problem should be based on the territorial integrity of the Federal Republic of Yugoslavia and [...] that such a solution must also take into account the rights of the Kosovar Albanians and all who live in Kosovo, and expresses its support for an enhanced status for Kosovo which would include a substantially greater degree of autonomy and meaningful self-administration.*²¹²

Os ministros ou secretários de relações exteriores de França, Alemanha, Itália, Federação Rússia, Grã-Bretanha e Estados Unidos reuniram-se num Grupo de Contato, em junho de 1998, cujo objetivo era buscar meios para conter a escalada da violência em Kosovo. As notícias que chegavam, segundo a Resolução 1199 do CSONU, contabilizavam cerca de 230.000 pessoas deslocadas de suas casas. E por isso dava-se a

*Condemning all acts of violence by any party, as well as terrorism in pursuit of political goals by any group or individual, and all external support for such activities in Kosovo, including the supply of arms and training for terrorist activities in Kosovo [...]
Deeply concerned also by reports of increasing violations of human rights and of international humanitarian law, and emphasizing the need to prevent this from happening [...].*²¹³

²¹¹ Organization for Security and Co-operation in Europe Decision n. 218, 11 mar. 1998.

“Reconhecendo que a crise em Kosovo não é unicamente um caso interno da RFI por causa das violações de princípios e de compromissos da OSCE quanto aos direitos humanos e por que tem impacto significativo sobre a segurança regional [...]” “a necessidade de esforços imediatos da comunidade internacional para impedir um aumento dessa escalada”.

²¹² UNITED Nations Security Council Resolution 1160, 31 mar.1998.

“[...] as autoridades em Belgrado e a liderança da comunidade albanos-kosovar urgentemente para entrar, sem pré-condições, num diálogo significativo na questão do status político, e notifica a prontidão do Grupo de Contato para facilitar tal diálogo;

[...] uma solução do problema de Kosovo deve ser baseada na integridade territorial da República Federal da Iugoslávia e [...] que tal solução também deve considerar os direitos dos albanos-kosovares e de todos que vivem em Kosovo, e expressa sua sustentação em realçar o status para Kosovo que incluiria um grau substancialmente maior de autonomia e significativa autogestão.”

²¹³ UNITED Nations Security Council Resolution 1199, 23 set.1998.

“Condenação de todos os atos de violência por qualquer partido, assim como o terrorismo na perseguição de objetivos políticos por algum grupo ou indivíduo, e toda a sustentação externa para tais atividades em Kosovo, incluindo o fornecimento de armas e treinamento para atividades terroristas em Kosovo [...]

Profundamente interessado também em relatórios de violações crescentes de direitos humanos e da lei humanitária internacional, e enfatizar a necessidade de impedir que isso aconteça [...]

A migração em massa de albanos-kosovares para os países vizinhos, em especial Grécia e Itália²¹⁴, e a amplitude dos confrontos em fins de 1998 levou a um inédito envolvimento da comunidade internacional. O Grupo de Contato buscava junto a Milosevic uma saída diplomática para a questão kosovar. Foi firmado o Acordo Holbrooke-Milosevic, entre o diplomata estadunidense Richard Holbrooke e o presidente sérvio, que previa (a) o cumprimento da resolução 1999, com a implementação do cessar-fogo, redução da presença de tropas aos níveis registrados em fevereiro de 1998, além de permitir e cooperar com as diversas atividades humanitárias em curso; (b) o estabelecimento de uma missão com cerca de dois mil verificadores sob o gerenciamento da OSCE; (c) um cronograma para a criação de uma solução política para o Kosovo, com a previsão tanto para o cumprimento dos aspectos propostos pelo Grupo de Contato quanto para a convocação de eleições; e caso os propósitos firmados não fossem cumpridos, (d) a OTAN acenava com o uso da força contra a Sérvia através da chamada *Operation Allied Force* — Operação Força Aliada.²¹⁵

O Acordo ganhou lastro jurídico com a resolução 1203 do CSONU, que além de endossar aqueles apontamentos,

10. Insists that the Kosovo Albanian leadership condemn all terrorist actions, demands that such actions cease immediately and emphasizes that all elements in the Kosovo Albanian community should pursue their goals by peaceful means only;

11. Demands immediate action from the authorities of the Federal Republic of Yugoslavia and the Kosovo Albanian leadership to cooperate with international efforts to improve the humanitarian situation and to avert the impending humanitarian catastrophe; [...]

*14. Calls for prompt and complete investigation, including international supervision and participation, of all atrocities committed against civilians and full cooperation with the International Tribunal for the former Yugoslavia, including compliance with its orders, requests for information and investigations.*²¹⁶

²¹⁴ FRANÇA, 2004, p.59.

²¹⁵ FRANÇA, 2004, p. 77-78.

²¹⁶ UNITED Nations Security Council Resolution 1203, 24 out.1998.

“10. Insiste que as lideranças albanos-kosovares condenem todas as ações terroristas, exige que tais ações cessem imediatamente e enfatiza que todos a comunidade albanos-kosovar possa perseguir seus objetivos por vias pacíficas somente; 11. Exige ação imediata das autoridades da RFI e a liderança albanos-kosovar para cooperar com os esforços internacionais para melhorar a situação e impedir uma catástrofe humanitária; [...] 14. Solicita imediata e completa investigação, inclusive com participação e supervisão internacional, de todas as atrocidades contra civis e total cooperação com o Tribunal Internacional para a Antiga Iugoslávia, incluindo submissão as suas ordens, solicitações de informações e investigações”.

A OSCE, por sua vez, consolidou *Kosovo Verification Mission*, KVM (Missão de Verificação para Kosovo, MVK) em outubro de 1998, cujo objetivo principal era a realização de “*verification activities related to compliance of all parties in Kosovo with the requirements set forth by the international community with regard to the solution of the crisis in Kosovo.*”²¹⁷

O que se viu em seguida foi um aumento da violência e o descumprimento do Acordo. A opinião pública internacional era bombardeada com manchetes sobre as atrocidades em andamento em Kosovo, recebendo notícias da limpeza étnica executada pelos sérvios. Por seu turno, os meios político-diplomáticos prepararam uma nova iniciativa para pressionar Milosevic: Rambouillet, considerada a última cartada antes do bombardeio.

O Grupo de Contato promoveu uma série de reuniões, entre fevereiro e março de 1999 na França, para a assinatura de um acordo diplomático entre as partes. Contudo, os Tratados de Rambouillet implicavam a Sérvia como responsável pelas violações humanitárias em curso e, dentre outros fatores, exigiam a alteração unilateral do status de Kosovo para província autônoma, sob uma ocupação da OTAN e a total retirada das tropas sérvias da localidade. Enquanto a Sérvia se recusava a acatar a presença das tropas estrangeiras e requeria um plebiscito para decidir sobre a autonomia de Kosovo.²¹⁸

É preciso esclarecer que a ONU e a OSCE não produziram, ou simplesmente não disponibilizaram uma única resolução sobre a questão de Kosovo nesse período. Há um silêncio desses órgãos do período que compreende os encontros de Rambouillet e o início da ação militar da OTAN.

Sem chance para debates, as negociações terminaram num imenso fracasso e impasse. Para a maioria dos autores trabalhados, o embaraço fora provocado, indubitavelmente, pelos serviços diplomáticos estadunidenses, visto que o país já se encontrava inclinado à intervenção. A gestão Clinton afirmava que

²¹⁷ Organization for Security and Co-operation in Europe Decision n. 259, 15 out. 1998.

“atividades de verificação relacionadas ao consentimento de todas as partes em Kosovo com as exigências determinadas pela comunidade internacional no que diz respeito à solução da crise em Kosovo”.

²¹⁸ VALLE, Alexandre Del. Guerras contra a Europa. Rio de Janeiro, Bom Texto, 2003, p.233; POWER, 2005, p. 507-508

Kosovo, no seio da Europa, era vitimada por uma catástrofe humanitária que precisava ser interrompida.²¹⁹

A questão kosovar também foi encaminhada para o Conselho de Segurança em busca do respaldo para o uso da força através do Capítulo VII da Carta da ONU. Entretanto, como o CSONU aprovaria uma intervenção “contra um Estado *soberano* que não havia agredido nenhum outro Estado *soberano*?” Rússia e China, membros permanentes do Conselho e, por isso, dotados do poder de veto, nem levaram a votação a termo. Os russos, além dos questionamentos legais, pela proximidade político-cultural com a Iugoslávia; a China recusou-se a apoiar uma intervenção em nome de violações humanitárias contra um Estado soberano, sob o risco de, num futuro próximo, *o feitiço voltar-se contra o feiticeiro*.²²⁰

Presumia-se a existência de campos de concentração, tais os que haviam sido praticado na Bósnia anos antes, e um número de mortos impreciso, mas altíssimo. Segundo

*The OSCE report, **Kosovo/Kosova As Seen, As Told**, makes what happened appallingly clear, painting a shocking picture of a planned campaign of violence against Kosovo Albanian civilians. No-one was safe it says, “There is chilling evidence of the murderous targeting of children, with the aim of terrorizing and punishing adults and communities.” If NATO had not acted, then that spiral of violence would have intensified, and the death toll escalated.*²²¹

Após o fracasso dos esforços diplomáticos e da recusa do Conselho de Segurança das Nações Unidas, a Organização do Tratado do Atlântico Norte interveio em Kosovo. Com um efetivo de 50 mil militares, dos quais 31.600 — 18.400 em terra e 13.200 no mar — foram enviados pelos Estados Unidos, suportado por dois cruzadores, seis submarinos e porta-aviões, nove destróieres, dez fragatas e 270 aviões e helicópteros formou-se a *Operation Allied Force* (Operação Força

²¹⁹ Cf. *Ibid.*, p. 232-241; FRANÇA, 2004, p. 86-92; POWER, 2005, p. 502-508; AGUILAR, 2003, p.217-219.

²²⁰ VALLE, *op. cit.* p. 232.

²²¹ KOSOVO One Year on Achievement and Challenge. Lord Robertson of Port Ellen, Secretary General of NATO. 21 March 2000.

“O relatório da OSCE, *Kosovo/Kosova, As Seen, As Told*, produziu o que acontecia de forma claramente apavorante, pintando um retrato chocante de uma campanha de violência planejada contra civis albano-kosovares. Ninguém estava salvo ele diz, ‘existe a assustadora evidência da escolha em assassinar crianças com o objetivo de aterrorizar e punir adultos e comunidades’. Se a OTAN não agisse, então essa espiral de violência teria se intensificado e o pedágio da morte aumentado”.

Aliada). Os bombardeios à província tiveram início em 24 de março de 1999, com o objetivo de frear os abusos sofridos pela população albanos-kosovar.²²²

Foram 78 dias de intenso bombardeio aéreo até as Nações Unidas mobilizar uma Missão de Paz — *United Nations Mission Interim Administration in Kosovo* (UNMIK) —, em parceria com a OTAN, a União Européia e a OSCE. Ainda que não fosse a primeira ingerência do período Pós-Guerra Fria, nada equivalente havia sido registrado.

2.3. A palavra G

Com base na experiência do holocausto, tido como lugar de memória sobre o que não é civilizado para o Ocidente contemporâneo, é constante o uso de discursos que recusam o genocídio. Há uma vigorosa *retórica do lembrar e negar*, um investimento em slogans do tipo “Lembre-se!” e “Nunca mais!”, que o presidente Clinton considerava a forma mais segura de evitar tal crime no futuro.²²³ Mas quando as vítimas se multiplicaram em Ruanda, em 1994, em nome de uma questão estratégica com relação à participação estadunidense em missões de paz nada foi feito, negando-se inclusive o uso do termo genocídio. Já em Kosovo, diante de uma estimativa incerta de mortos e refugiados, não se furtou animar a opinião pública contra o genocídio que ocorria no seio da Europa.

Nos dois eventos a atuação das instituições evidencia tanto a tendenciosidade do uso do direito de ingerência — o que será discutido no próximo capítulo — quanto do conceito de genocídio. Diante disso, questionamos a compreensão e os usos hodiernos do conceito de genocídio e qual o comprometimento da comunidade internacional em seu impedimento e combate.

Como já foi dito, argumentamos com base em Adorno, Austin, Bauman e Charny, a conceituação seminal da Convenção de 1948 e suas críticas, que genocídio corresponde a um ato perlocutório. A determinação da conduta de indivíduos para perseguir ou eliminar grupos étnicos, políticos, religiosos ou

²²² Cf. AGUILAR, op. cit. p. 219-223.

²²³ GOUREVITCH, 2006.

nacionais hostis, através de um discurso capaz de exortar ações do interlocutor, quer seja medo ou convencimento.²²⁴

A remissão que a expressão genocídio tem com o holocausto acabou por conformar sua percepção, isto é, a perseguição e assassinato brutal de mais de seis milhões de pessoas. No entanto, nem a Convenção nem qualquer crítica ulterior firmaram uma quantidade específica de vítimas para determinar tal crime. Ainda assim, tentou-se dirimir a interligação com o holocausto com a criação de eufemismos para designar *crimes menores*.

Portanto, genocídios não são definidos pelo número de vítimas, ou seja, não devem ser caracterizados pela quantidade de mortos, mas pela natureza do crime, a sua motivação: a eliminação do outro. Há sempre um *genocidaire*, um Estado ou um grupo utilizando-se dele, quer na qualidade de incentivador ou de produtor do ato perlocutório pró-genocídio. Entretanto, a percepção atual que se tem de genocídio é circunscrita por dois fatores: número de vítimas e interesse. Tanto que casos de Ruanda e Kosovo, devido aos diferentes interesses estratégicos nas regiões em questão — África e Europa — os números de vítimas foram apropriados e reverberaram de forma distinta sobre a opinião pública, as Nações Unidas e a política externa estadunidense.

Falou-se em massacres interétnicos, conflitos comunitários, depuração étnica, catástrofes humanitárias e, especialmente, em limpezas étnicas. Não como sinônimos, mas como etapas anteriores do genocídio. Assim, poderiam ocorrer no contexto de um conflito maior, significar a resistência à presença de um grupo numa determinada região e até mesmo perseguição e danos psicológicos.

Evans e Newnham explicam bem essa questão quando afirmam que limpeza étnica é

*a modern euphemism for the systematic, deliberate and often brutal forced removal of members of one or more ethnic group from territory claimed by another ethnic group. In theory, it can be distinguished of genocide, which is the deliberate and systematic extermination of a national or racial group, but in practice the two are often indistinguishable.*²²⁵

²²⁴ AUSTIN, 1990.

²²⁵ EVANS; NEWNHAM, 1998, p. 153.

“um eufemismo moderno para a sistemática, deliberada e geralmente brutal remoção forçada de membros de um ou mais grupos étnicos de um território solicitado por outro grupo étnico. Em teoria, ela pode ser distinguida de genocídio, que é a deliberada e sistemática exterminação de um grupo nacional ou racial, mas na prática os dois são geralmente indistinguíveis”.

Dir-se-ia que Ruanda, por seu caráter de aniquilamento do outro seria um genocídio *stricto sensu*; enquanto Kosovo, graças à política de Milosevic de remoção dos albanos-kosovares da província, seria uma limpeza étnica ou catástrofe humanitária. De fato, de acordo com a legislação internacional realmente não há distinção: a Convenção de 1948 considera quaisquer dessas atitudes genocídio. Portanto, tanto Ruanda quanto Kosovo foram tristes episódios genocidas.

Mas na prática a situação fora outra. Entre abril e julho de 1994 quase um milhão de pessoas foram assassinadas em Ruanda por fazerem parte da etnia tutsi, chamados de *baratas*, por serem hutus moderados — aqueles que contraíram casamentos interétnicos ou não apoiavam o *poder hutu*. Nos primeiros momentos a comunidade internacional pouco se mostrou interessada naquilo que ocorria com os ruandeses, nas palavras de Gourevitch “a catástrofe em Ruanda *era* amplamente compreendida como uma espécie de desastre natural — com os hutus e tutsis simplesmente fazendo o que ditava sua natureza, e matando-se uns aos outros”.²²⁶

Para evitar comprometimentos denominava-se a crise ruandesa pela *palavra g*, isto é, uma série de formas utilizadas pelos Estados Unidos para se referir ao genocídio sem chamá-lo como tal. Para isso há duas explicações possíveis. Primeiro como já foi dito inclusive, haveria uma interligação irrefutável entre genocídio e holocausto no Ocidente que inibiria o uso do termo para se referir aos eventos menores. Em segundo lugar, o uso do termo levaria a uma amplificação de temores e responsabilidades em torno da temática, obrigando, tal qual a Convenção de 1948 explicita, fossem tomadas medidas para evitar e punir os genocídios.

Ambas são pouco consistentes, pois (a) não existe na Convenção ou em qualquer outra definição de genocídio o uso do holocausto e suas características como regra geral; ao contrário do que se diz (b) o tratado é bastante vago quanto aos mecanismos de contenção de genocídios, explicitando, reiteramos, que a suspeição e/ou acusação deve ser encaminhada para a Corte Internacional de Justiça; contudo, desde o fim da Guerra Fria (c) há um comprometimento que violações aos direitos humanos e à lei internacional devem ser tratados com rigor, especialmente através de intervenções. Assim, (a), (b) e (c) funcionaram para o largo uso da *palavra g* em Ruanda.

²²⁶ GOUREVITCH, 2006, p.164.

Palavra g corresponde à forma que os meios políticos diplomáticos buscaram e inventaram expressões para se referir ao que acontecia em Ruanda sem utilizar a expressão genocídio. Portanto, *palavra g* ironiza o jogo de palavras que encobria o desinteresse e o temor em retratar o evento de modo correto e legítimo.

Power conta que durante dois meses em 1994, os porta-vozes estadunidenses travaram uma verdadeira batalha semântica para se referir ao que acontecia em Ruanda sem utilizar o termo genocídio. Havia uma grande preocupação nesse sentido, pois “as autoridades americanas receavam que empregar aquele termo incendiário provocaria exigências de intervenção que o governo não tencionava satisfazer”.²²⁷

Numa entrevista que correu e chocou o mundo, eternizada nos filmes sobre a questão, a porta-voz do Departamento de Estado, Christine Shelley admitiu somente o uso da expressão *atos genocidas* para explicar aquilo que ocorria em Ruanda.

Reprodução da entrevista da Porta-Voz Christine Shelley
Maio, 1994

Pergunta: É VERDADE QUE VOCÊS TÊM UMA INSTRUÇÃO ESPECIAL PARA NÃO USAR A PALAVRA GENOCÍDIO ISOLADAMENTE, MAS SEMPRE PRECEDIDA DAS PALAVRAS “ATOS DE”?

Shelley: É... EU RECEBI INSTRUÇÕES DE QUE... EU... ENFIM, EU... TENTEI USAR O MELHOR POSSÍVEL. É... EU... NÃO EXISTEM FORMULAÇÕES QUE ESTAMOS USANDO E ESTAMOS TENTANDO SER CONSISTENTES COM O USO DELA E... EU NÃO TENHO UMA PRESCRIÇÃO CATEGÓRICA ABSOLUTA CONTRA ALGUMA COISA, MAS EU TENHO UMA ESCOLHA DE PALAVRAS QUE TEM SIDO CUIDADOSAMENTE EXAMINADA E EU CONSEGUI O MELHOR. O MELHOR POSSÍVEL APLICADO PARA A SITUAÇÃO ESPECÍFICA.

Pergunta: QUANTOS ATOS DE GENOCÍDIO SÃO NECESSÁRIOS PARA QUE HAJA GENOCÍDIO?

Shelley: ALAN, EU NÃO ESTOU EM POSIÇÃO DE RESPONDER A ESTA PERGUNTA. É CLARO QUE NEM TODAS AS MORTES QUE ACONTECERAM EM RUANDA SÃO MORTES QUE... AS QUAIS ESTE RÓTULO POSSA SER APLICADO.

Figura I – Trecho de entrevista coletiva da porta-voz Christine Shelley

Para não admitir que a situação se encaixava no Artigo II da Convenção do Genocídio de 1948 e ser chamado à responsabilidade, o governo Clinton apropriou-

²²⁷ POWER, 2005, p. 411.

se de tantas *palavras g* quanto foram possíveis. E nas Nações Unidas influenciaram para o que o CSONU não fizesse uma menção literal e descrevesse a situação ruandesa. Era preferível o uso de “...*killing of members of an ethnic group with the intention of destroying such a group, in whole or in part, constitutes a crime punishable under international law...*”. Ou seja, era falar em genocídio sem falar.

Já Kosovo rapidamente ganhou a opinião pública como genocídio, uma triste repetição do holocausto e dos campos de concentração da Bósnia que a comunidade internacional deveria se empenhar em frear. O *The New York Times* falava em 350.000 mortos, em 04 abril de 1999: “Pode haver cinqüenta Srebrenica” em Kosovo; o Departamento de Estado anunciava no dia 18 do mesmo mês que “500 mil kosovares albaneses ‘estão desaparecidos e teme-se que tenham sido mortos’”; no dia 16 de maio o Secretário de Defesa, William Cohen, fala a CBS de cem mil desaparecidos que “podem ter sido assassinados”.²²⁸

Mesmo com tantos números descontraídos, fato é que Kosovo era apresentado e discutido como genocídio em 1999. Diante de tantas informações Edward Herman e Noam Chomsky produziram um gráfico que contabilizava a quantidade em que Kosovo fora citada como tal, em comparação à Turquia, Timor Leste e Iraque.

**Uso da palavra “genocídio” pela mídia principal,
para Kosovo, Timor Leste, Turquia e Iraque¹**

<u>Países/datas</u>	1. Nº de vezes que a palavra foi aplicada a sérvios, turcos etc. ²	2. Nº de editoriais/ editoriais opostos* fazendo o mesmo	3. Noticiários	4. Primeira página
1. Sérvios/Kosovo, 1998-1999	220	59	118	41
2. Indonésia/Timor Leste, 1990-1999	33	7	17	4
3. Turquia/curdos, 1990-1999	14	2	8	1
4. Iraque/curdos, 1990-1999	132	51	66	24
5. Sanções ao Iraque, 1991-1999	18	1	10	1

1. As mídias principais utilizadas nesta tabela, com base em uma busca no banco de dados Nexus, foram o *Los Angeles Times*, o *New York Times*, o *Washington Post*, a *Newsweek* e a *Time*.

2. Os números nas colunas 2 e 3 não somam o total na coluna 1, que também inclui cartas, “Relatórios mundiais” e itens de resumos.

* No original, *op-eds*. *Op-ed* é abreviação de *opposite editorial*, uma página especial, geralmente oposta à do editorial de um jornal. (N. do T.)

Gráfico V - Pesquisa realizada por Noam Chomsky e Edward S. Herman (2003)

²²⁸ HALIMI, Serge; VIDAL, Dominique. O “genocídio”: Nove meses após a entrada da OTAN em Kosovo, nada comprova a prática de um “holocausto”, que os jornais davam como certa. *Le Monde Diplomatique Brasil*. Dossiê Kosovo: Lições de um conflito. Mar. 2000, p. 1.

O resultado é bastante significativo, em especial por se tratar de um espaço de dois anos enquanto os demais conflitos têm duração média de oito anos. Em verdade, os relatórios pós-intervenção em Kosovo traziam uma matemática macabra: as violações aos direitos humanos foram intensificadas pelos bombardeios da OTAN e de cada 250 mortos anunciados apenas um havia morrido de fato.²²⁹ Tzvetan Todorov utiliza um número assustador: entre 24 de março e 10 de junho de 1999 houve 2108 vítimas fatais e 4266 desaparecidos em Kosovo.²³⁰

Dissemos que para quebrar o encanto da *palavra g* são necessários dois fatores: número de vítimas e interesse. Portanto, considerando-se que pelas definições apresentadas ambos os casos foram genocídios, Ruanda tinha vítimas, mas não tinha interesse; Kosovo não tinha vítimas, mas tinha (muito) interesse. Nesse sentido, a manipulação de informações e da opinião pública torna-se fundamental.

Destarte, são acionadas duas cruéis características para tratar e diferenciar as vítimas: *merecedoras* e *não-merecedoras*. Herman e Chomsky explicam que muitas vezes essas percepções passam despercebidas pelo grande público ou pelos intelectuais, mas que são uma constante no tratamento de conflitos. Ocorre uma *seleção natural* que determina: “pessoas que sofreram alguma agressão ou abuso em Estados inimigos como vítimas *merecedoras*, ao passo que as receberem tratamento igual ou de maior severidade por parte de seu próprio governo ou Estados-clientes serão consideradas *não-merecedoras*”.²³¹ Os dois tipos podem ser diferenciados pela “ênfase na indignação, no choque, no clamor por justiça”.²³²

Logo, os albanos-kosovares seriam as vítimas *merecedoras* e os ruandeses *não-merecedoras* na nossa análise; aqueles aptos à aplicação do conceito genocídios e esses não. Tal classificação deriva do nível de interesse dos Estados Unidos — bem como da comunidade internacional em geral — em intervir em cada localidade.

O professor Jens Meierhenrich, da *Harvard University*, explica que

²²⁹ HALIMI, Serge; VIDAL, Dominique. O “genocídio”: Nove meses após a entrada da OTAN em Kosovo, nada comprova a prática de um “holocausto”, que os jornais davam como certa. *Le Monde Diplomatique Brasil*. Dossiê Kosovo: Lições de um conflito. Mar. 2000, p. 2-3.

²³⁰ TODOROV, Tzvetan. Memória do mal, tentativa do bem. Indagações sobre o século XX. São Paulo: Arx, 2002, p. 285.

²³¹ CHOMSKY, Noam; HERMAN, Edward S. A manipulação do público. Política e poder econômico no uso da mídia. São Paulo: Futura, 2003, p. 95.

²³² *Ibid.*, p. 101.

The naming of the event itself becomes politicized as well. Calling something ‘genocide’ especially in the minds of some creates an obligation under international law to somehow intervene. However, the Genocide Convention of 1948 does not demand active intervention — it says the member states should respond ‘as they consider appropriate’, which could be just sending a fax.²³³

Não há no tratado de 1948 qualquer menção a intervenções, unilateral ou coletiva, para impedir e punir genocídios. Contudo, desde que o crime seja reportado à Organização das Nações Unidas através dos organismos competentes há a possibilidade de que seja mobilizada uma intervenção em paralelo aos esforços diplomáticos necessários. Entretanto, há no Pós-Guerra Fria uma regra tácita na qual diante de violações humanitárias, a comunidade internacional deveria intervir para cessar um genocídio, bem como seus eufemismos — limpeza, depuração, massacre étnicos ou atos genocidas.

Entre 1998 e 1999 afirmou-se erroneamente que de cem a quinhentas mil pessoas haviam morrido em Kosovo. Os Estados, organismos internacionais e opinião pública reconheciam ali uma catástrofe humanitária sem precedentes, um novo genocídio no meio da Europa. Em Ruanda, uma tragédia anunciada desde a independência do país produziu cerca de um milhão de mortos em pouco mais de três meses e houve um enorme receio de nomeá-la genocídio.

Interesse em mobilização, eis o principal desafio para que um genocídio deixe de ser *palavra g*. Instituí-se com isso a problemática do direito de ingerência, sobre o qual é tensivo descrever como um direito, um dever ou um mal necessário.

²³³ RETHINKING Genocide. An interview with Professor Jens Meierhenrich. Harvard International Review. HIR Web Exclusive. Summer, 2007.

“Nomear um dado evento torna-o politizado também. Chamar algo de ‘genocídio’ nas mentes de alguns, especialmente, cria uma obrigação sob a lei internacional de intervir de algum modo. Entretanto, a Convenção do Genocídio de 1948 não demanda intervenção ativa — ela diz que os Estados membros devem responder ‘como eles considerarem apropriado’, o que pode ser só mandar um fax.”

3

**DIREITO DE INGERÊNCIA:
RETÓRICA, AÇÃO E RESPONSABILIDADE**

Com aumento de conflitos étnicos, nacionalistas, de intolerância religiosa ou por autodeterminação no Pós-Guerra Fria, foram constatadas inúmeras violações humanitárias no seio de alguns Estados — como os casos anteriores apresentados de Ruanda e Kosovo. Dada a grande instabilidade internacional ocasionada, tomou-se a questão humanitária como um dos pontos norteadores da segurança global, fortalecendo o direito de ingerência como uma conduta possível na política internacional. Concebeu-se, diante das necessidades humanitárias, a controversa prática do direito de ingerência, cuja legitimidade e acolhimento suscitam intensos debates nos meios acadêmico e jurídico internacional.

O *direito de ingerência* corresponde a um procedimento possível na política internacional contemporânea, que nasce do interesse dos Estados para agir em caso de violações humanitárias. Seu fim maior seria prover dignidade à população em crise interrompendo-a ou para que o Estado receptor, em sendo o caso, consiga liberdade para se autodeterminar. Esse conceito, entretanto, ainda que utilizado em larga escala, não dispõe de consenso jurídico. Para alguns doutrinadores, todavia, aceitá-lo significaria anular princípios caros ao funcionamento salutar das relações internacionais: a *soberania* e a *não-intervenção*. Assim, não é possível justificar uma ação interventora a partir da violação de um princípio, sendo que, para promovê-la, se faz necessária a violação de outros tantos. Isso seria pagar um mal com outro.

Há autores que defendem a intervenção de caráter estritamente humanitário. Afirmam que a soberania não pode ser amoral a ponto de permitir a violação de direitos fundamentais, e que tomar o princípio da não-intervenção como absoluto mesmo diante de atrocidades é afastar a ética do direito internacional. Ocorre que a ingerência humanitária requer meios que são contrários aos seus fins. Assim, há uma tensão entre o fato de se usar a força contra Estados soberanos e a garantia dos direitos dos homens face aos governos opressores.

Diante disso, a tese a favor da intervenção humanitária é criticada, pois seria uma violação a autodeterminação do Estado, podendo servir de pretexto para encobrir interesses próprios dos interventores, que não guardam nenhuma relação com os direitos humanos. Ainda, existe uma visão de que não há norma costumeira que a consagre. Ao contrário, a Carta das Nações Unidas concentra as possibilidades para o uso da força, dentre as quais não se encontra a intervenção; e os países em desenvolvimento, em especial, questionam a possibilidade de ações realizadas sem o respaldo do Conselho de Segurança.

Durante a Guerra Fria, como já foi dito, a questão humanitária não se inseria como fator de segurança internacional, o qual era movido em demanda de manter o equilíbrio do terror, a bipolaridade. Nesse sentido, a promoção e a defesa internacional dos direitos humanos foram negligenciadas.²³⁴ No capítulo I, artigo 2, a Carta das Nações Unidas restringe o uso da força nas relações internacionais: “*All Members shall refrain in their international relations from the threat or use of force against the territorial integrity or political independence of any state [...]*”²³⁵

Mas, para o ex-Secretário-Geral das Nações Unidas, Kofi Annan, apesar da proibição da Carta da ONU, há legitimidade para se intervir.

*The United Nations Charter declares that “armed force shall not be used, save in the common interest”. But what is that common interest? Who shall define it? Who shall defend it? Under whose authority? And with what means of intervention? These are the monumental questions. What is clear is that the right of individual are now central to the “common interest”.*²³⁶

Diante do panorama emergente na década de 1990, de aumento de conflitos intra-estatais por motivações étnicas, religiosas, nacionalistas ou repressão política, tornava-se essencial que a prática e as normas internacionais ganhassem novas interpretações — inclusive a Carta da ONU — que dessem conta da ampliação das novas ameaças à paz e a segurança e de responder com eficiência os novos litígios

²³⁴ RODRIGUES, Simone Martins. Segurança internacional e direitos humanos: a prática da intervenção humanitária no pós-Guerra Fria. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

²³⁵ Chapter I: Purposes and Principles. Charter of United Nations, 1945.

“Todos os membros deverão evitar em suas relações internacionais a ameaça ou o uso da força contra a integridade territorial ou a independência política de qualquer Estado (...)”

²³⁶ ANNAN, Kofi. The legitimacy to intervene. International action to uphold human rights requires a new understanding of state and individual sovereignty. Financial Times. 31 dez. 1999. Disponível em <<http://www.globalpolicy.org/secgen/interven.htm>> Acessado em: 13 jan. 2004. p. 1.

“A carta das Nações Unidas declara que ‘força armada não deve ser utilizada, salvo para o interesse comum’. Mas o que é este interesse comum? Quem deve defini-lo? Quem deve defendê-lo? Sob a autoridade de quem? E com que idéia de intervenção? Estas são questões monumentais. O que fica claro é que os direitos individuais agora são o centro do ‘interesse comum’.”

internacionais. A idéia de “interesse comum” trazida por Annan, reflete a elevação internacional dos direitos humanos, muito motivada por uma concepção cosmopolita das relações internacionais.

“O modelo cosmopolita [...] considera os indivíduos como membro de uma comunidade global (*cosmopolis*) e, secundariamente, cidadãos dos Estados” e com isso “ênfatisa os laços transnacionais entre os indivíduos de todos os Estados, os quais compartilham os mesmos interesses.”²³⁷ Assim, um projeto político cosmopolita — também chamado de governança global — desencadearia, para Kaldor, uma forma eficiente de enfrentamento das novas demandas pós-bipolaridade com base em valores democráticos e inclusivos. A violência intra-estatal poderia ser controlada a partir da associação entre grupos locais e instituições transnacionais.²³⁸

No Pós-Guerra Fria a promoção internacional dos direitos humanos cresceu em importância dentro e fora das Nações Unidas, legitimando ações em sua defesa. Nesse sentido, Kaldor afirma que

*Indeed the very term “humanitarian” acquired a non-political meaning in the 1990s. It came to be associated with the provision of humanitarian relief assistance in wars, or help non-combatants or the wounded, rather than with respect for the human rights which was implied the classic usage of the term “humanitarian intervention”.*²³⁹

De fato aquilo que Kaldor demonima “intervenção humanitária”, compreende uma parcela daquilo que seja o *direito de ingerência*, o qual representa, ainda que com pouco ordenamento jurídico e sem consenso acerca de sua legitimidade, um novo paradigma na solução de controvérsias internacionais contemporâneas. O qual, em verdade, pouco traduz de cosmopolitismo, estando muito mais próximo da concepção de Noam Chomsky de *novo humanismo militarizado*.²⁴⁰

Dito isso é importante esclarecer que a recusa que o direito de ingerência trás nele mesmo, significando uma oposição aos princípios de soberania e não-

²³⁷ RODRIGUES, 2000, p. 172.

²³⁸ KALDOR, Mary. *New & Old Wars. Organized violence in a global era*. 2nd edition. Stanford: Stanford University Press, 2007.

²³⁹ *Ibid.*, p. 120-121.

“Certamente o próprio termo ‘humanitário’ adquiriu um significado não político nos anos 1990. Passou a ser associado com a provisão de uma modalidade de assistência humanitária nas guerras, ou socorro a não-combatentes ou feridos, de preferência com respeito aos direitos humanos, o que sugeriu o uso clássico do termo ‘intervenção humanitária’.”

²⁴⁰ Sobre a questão ver: CHOMSKY, Noam. *The new military humanism: lessons from Kosovo*. ME: Common Courage Press, 1999.

intervenção e ao capítulo VII da Carta da ONU, foi provocada uma questão semântica. Pois tem se evitado utilizar essa expressão em detrimento de intervenção humanitária, transformando essa em sinônimo de ao menos quatro modalidades de assistência humanitária distintas.²⁴¹ Tencionamos, portanto, dimensionar essa discussão teórica, buscando delimitar quais são os espaços da preocupação humanitária e do interesse estratégico no interior da retórica do *direito de ingerência*. Inclusive diferenciando dentro dessa prática as intervenções humanitárias e as guerras de intervenção, ou seja, de modo simplificado as ações, respectivamente, avaliadas ou não pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas.

3.1. A retórica — o conceito de *direito de ingerência*

Francamente desconhecida antes de 1988, a expressão *droit d'ingérence* (*direito de ingerência*) tornou-se centro de um intenso debate sobre o papel do Estado no cenário internacional e seus atributos jurídicos e as ações em torno dos direitos humanos. Os autores confluem ao apontar que tal enunciado foi criado pelo filósofo e jornalista francês Jean-François Revel (1924-2006), influenciado pela tragédia da guerra em Biafra (1967-1970). Em 1987, dos esforços do jurista italiano Mario Bettati, do médico francês Bernard Kouchner, um dos fundadores da ONG *Médicins sans frontières* (Médicos sem fronteira) e ex-Ministro de Estado francês, o termo ganhou notoriedade internacional e o status de conceito, prevendo o socorro às vítimas e refugiados de conflitos violentos.²⁴²

O Conselho de Segurança da ONU que até a década de 1990 parecia alheio às questões humanitárias, em 1991 produz a resolução 688, que ficaria conhecida como *resolução do direito de ingerência*. Nela, dez membros do CSONU — Cuba, Iêmen e Zimbábue votaram contra, China e Índia se abstiveram — optaram por

²⁴¹ Podem tratadas por intervenções humanitárias pelo menos: assistência de ONGs a populações em situação crítica; assistência emergencial com o consentimento do Estado assistido; ações militares determinadas pelo Conselho de Segurança da ONU; incursão de um Estado ou de uma coalizão de Estados sem a autorização do CSONU. Isso implica um uso confuso do termo.

²⁴² Cf. DEFARGES, Philippe Moreau. *Droits d'ingérence*. Dans le monde post-2001. Paris: Sciences Po, 2006; SILVEIRA, Maria Cristina Santiago. Ação humanitária: direito ou dever de ingerência? Revista Eletrônica de Ciências Sociais. Ano I, n.1, jul./dez. 2001. Disponível em: <<http://www.csonline.ufjf.br/txtmc.htm>> Acessado em: 14 maio 2004; SOUTO MAIOR, Luiz A. P. O "Dever" de Ingerência. Carta Internacional. Ano VIII, n. 86, Abr. 2000. Disponível em <<http://143.107.80.37/nupri/86luizsoutomaior.pdf>> Acessado em 26 maio 2004.

assistir à população curda residente no Iraque, vitimada pelo governo de Saddam Hussein.

Mais que instituir livre acesso às vítimas, ficava estabelecido também que tais violações humanitárias representavam uma ameaça à paz e à segurança internacionais.

1. *Condemns the repression of the Iraqi civilian population in many parts of Iraq, including most recently in Kurdish-populated areas, the consequences which threaten international peace and security in the region;*
2. *Demands that Iraq, as contribution to removing the threat to international peace and security in the region, immediately end this repression [...];*
3. *Insists that Iraq allow immediate access by international humanitarian organizations to all those in need of assistance in all parts of Iraq [...];*
4. *Requests the Secretary-General to pursue his humanitarian efforts in Iraq and report forthwith, in appropriate on the basis of a further mission to the region, on the plight of the Iraqi civilian population [...]*
6. *Appeals to all Members States and to all humanitarian organizations to contribute to these humanitarian relief efforts.*²⁴³

O governo iraquiano não atendeu às demandas da resolução e, como resultado, deu-se a intervenção humanitária — com indiscutível interesse estadunidense — alguns meses mais tarde. Como conseqüência, a resolução tornou-se um precedente que veio a ser novamente invocado na Somália e na Bósnia, dentre outros casos.

Com isso o *direito de ingerência* entrava, através da jurisprudência e de forma empírica, para a agenda internacional do Pós-Guerra Fria.

Para Bettati, a intervenção “designa em direito internacional a intromissão sem razão de um Estado ou de uma organização intergovernamental nos assuntos que dependem da competência exclusiva de um Estado terceiro”, portanto uma prática a ser rechaçada no Direito Internacional. Contudo, o direito de ingerência “[...]”

²⁴³ UNITED Nations Security Council Resolution 688, 05 abr. 1991.

“1. Condena a repressão da população civil iraquiana em muitas partes do Iraque, incluindo o mais recente em áreas povoadas por curdos, em conseqüências que ameaçam a paz e a segurança internacionais da região; 2. Exige que o Iraque, como contribuição para remover a ameaça à paz e à segurança internacionais na região, imediatamente interrompa a repressão [...]; 3. Insiste que o Iraque permita acesso imediato de organizações humanitárias internacionais a todos aqueles que necessitem de auxílio em todas as partes do Iraque [...]; 4. Pede o Secretário-Geral que os esforços humanitários no Iraque prossigam e sejam imediatamente relatados, em adequação de motivos para uma outra missão na região, comprometida com a população civil iraquiana [...]; 6. Apela a todos os Estados membros e a todas as organizações humanitárias a contribuir com esses esforços de auxílio humanitário”.

se desdobra de forma material e implica a presença corporal de estrangeiros no território, junto das populações afectadas”.²⁴⁴

O autor define a existência de três formas materiais de *direito de ingerência*, a saber: a *ingerência caritativa* (1968-1988), a *ingerência forçada* e a *ingerência dissuasora*. Haveria antes delas uma forma preliminar, a *ingerência imaterial* (1948-1968). Antes disso, ele ressalta que indivíduos encontravam-se sob domínio exclusivo do Estado e qualquer delito cabia à “competência nacional” sem a menor chance de interferência estrangeira.²⁴⁵

A modalidade de ingerência *imaterial* esteve em vigor, segundo o autor, por duas décadas no período entre a Declaração Universal dos Direitos do Homem e a Convenção do Genocídio e as primeiras ações humanitárias transnacionais. Nesse sentido, ela não se integra aos debates hodiernos de comprometimento do princípio de não-intervenção. Ela é “*imaterial* já que procede sob a forma de relações, de exames de situações, de deliberações de órgãos internacionais, de condenações políticas ou judiciárias”.²⁴⁶

Assim, não se pode tratar por intervenção qualquer forma de debate (“a palavra, a escrita, o discurso”) sobre os problemas domésticos de um determinado Estado, pois ela implica na realidade “exigência peremptória de acção ou abstenção, exigência essa que, a menos que não se lhe obedeça, comporta o recurso à força ou a ameaça do seu uso”.²⁴⁷ Entre 1948-1968 verifica-se uma vigilância em termos humanitários.

A partir de 1968 têm-se intervenções a rigor, com as primeiras ações da Cruz Vermelha e dos Médicos sem Fronteiras (MSF). Contudo, na qualidade de ser empreendida por Organizações Não-Governamentais, essa *ingerência caritativa* prima por neutralidade e respeito à soberania. Compreendia a neutramente auxiliar a população, *sem separar mocinhos e bandidos*, e

as regras jurídicas relativas às *exigências da soberania* para subordinar toda acção de auxílio ao bel prazer das facções ou das autoridades, das quais deve procurar sem cessar o consentimento, e a cujas imposições se é constrangido a submeter à primeira dificuldade. Ela é, pois, paralisante.²⁴⁸

²⁴⁴ BETTATI, Mario. O direito de ingerência. Mutaçao da ordem internacional. Lisboa: Instituto Piaget, 1996, p. 12-13.

²⁴⁵ Ibid., p. 14.

²⁴⁶ Ibid., p. 12-13.

²⁴⁷ LAUTERPACHT, 1950 apud BETTATI, op. cit. p. 39.

²⁴⁸ BETTATI, op. cit., p. 57.

Devido a esses fatores, essa modalidade permanece no espaço da não-intervenção, pois além da submissão à soberania esse auxílio humanitário de cunho médico baseava-se em dois corolários: a não-participação ou influência na arena militar do conflito, ou seja, não ceder insumos ou voluntários para atuar junto aos grupos armados; e o total afastamento das questões étnicas e ideológicas, sem participar de forma indireta ou direta de processos eleitorais ou acusar o agressor (ou agressores) das violações humanitárias em curso.²⁴⁹

A *ingerência caritativa*, também apelidada de sem-fronteirismo devido à enorme importância dos MSF, parece bastante ineficiente segundo o próprio Bettati, mas é preciso levar em consideração o contexto internacional à época. De 1968 a 1988 a Guerra Fria limitava sobremaneira as relações internacionais. Tanto que também se destaca a assistência prestada por Igrejas Cristãs, conhecida por *ingerência missionária* ou *religiosa*, cujo objetivo principal eram salvar almas para Deus.²⁵⁰

Ao final da década de 1980, o discurso pró-ingerência neutra e submissa a soberania das ONGs começa a perder terreno. Os Médicos do Mundo — ONG derivada do MSF — publica, em 1990, um manifesto do sem-fronteirismo que é tido como a cristalização da intervenção humanitária. Nele reafirma-se o compromisso com a indiscriminação das vítimas, mas se vai além: “Afirmo que o princípio de não-ingerência termina no preciso local onde nasce o risco de não assistência”.²⁵¹ Se as ONGs não podiam usar a força, de fato, chamariam a atenção da opinião pública, utilizariam os meios de comunicação, recolheriam relatos das vítimas.

Ao mesmo tempo, a Organização das Nações Unidas inicia um movimento em prol de vítimas de desastres naturais e refugiados, mas sem ação militar através de medidas diplomáticas, como sanções econômicas e embargos comerciais. Essas medidas constituiriam a *ingerência forçada*. Estimava-se “precarer os desvios de auxílio que, por vezes, alimentam as forças que oprimem as populações. Mas priva também de auxílio os mais necessitados.”²⁵² E dessa forma a ingerência forçada representava uma faca de dois gumes.

A ONU avançou sobremaneira em termos humanitários com a publicação, em 1992, da Agenda para Paz idealizada e promovida pelo então Secretário-Geral

²⁴⁹ Cf. BETTATI, 1996, p. 62.

²⁵⁰ Ibid., p. 72.

²⁵¹ Ibid., p. 86.

²⁵² Ibid., p. 143.

Boutros-Gali.²⁵³ Mas a ruptura veio mesmo com a resolução 688, que viabilizou a intervenção humanitária no Iraque.

O debate no Conselho de Segurança sobre a Resolução 688 de 5 de abril de 1991 e a este propósito significativo da clivagem persistente entre os Estados que ligam violação dos direitos do homem e ameaça contra a paz — devido à internacionalização da primeira que proíbe toda esquiva baseada no artigo 2 § 7 da Carta — e aqueles que, apesar de pouco numerosos recusam ainda na época o estabelecimento desse elo.²⁵⁴

Considerando-se violações humanitárias como fator de instabilidade internacional, genocídios e demais crimes passaram a ser combatidos com maior ênfase. Daí as intervenções tornam-se essenciais, ao mesmo tempo em que aumentam as perspectivas jurídicas em proteção aos direitos humanos. Esse contexto compreende a *ingerência dissuasora*, que associa o maior escopo militar com a criação do Tribunal Penal Internacional para Antiga Iugoslávia e o Tribunal Penal Internacional para Ruanda.²⁵⁵

Essas mudanças foram significativas e ajudaram a conformar o *direito de ingerência* contemporâneo. Para Moreau Defarges trata-se de um conceito fluido, aberto e amplamente suscetível a controvérsias. E representa

*Désormais, en cas de catastrophe (désastre naturel, répression politique, massacre...) la communauté internationale devra e pourra apporter tous les secours requis; afin d'accomplir cette mission, celle-ci sera habilitée à intervenir à l'intérieur des États, y compris sans leur accord si nécessaire.*²⁵⁶

Para esse autor, portanto, o direito de ingerência extrapola as dimensões daquilo que seja interior e exterior e apresenta um debate amplo acerca do próprio sistema internacional contemporâneo dos últimos vinte anos. As recusas e apoios ao direito de ingerência giram em torno de seis motivos. Primeiro, *“l'ingérence est une dimension permanent des rapports internationaux. Elle est toujours justifiée par des impératifs supérieurs”*, ou seja, os direitos humanos implicam que essas intervenções não tenham parâmetro com relação as que foram empreendidas anteriormente.²⁵⁷

²⁵³ Sobre a questão verificar: UNITED Nations. An Agenda for Peace. Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peacekeeping. Summit Meeting of the Security Council on 31 January 1992.

²⁵⁴ BETATTI, 1996, p. 175.

²⁵⁵ Ibid., p. 279 et. seq.

²⁵⁶ DEFARGES, 2006, p. 9.

“De agora em diante, em caso de catástrofes (desastre natural, repressão política, massacre...) a comunidade internacional deverá e poderá trazer todos os socorros necessários; a fim de realizar essa missão, está habilitada a intervir no interior dos Estados, inclusive sem o acordo deles se necessário”.

²⁵⁷ Ibid., p. 10.

Defarges destaca que as principais mobilizações em torno do direito de ingerência, antes das demandas humanitárias, ocorreram com a Santa Aliança (1815), o imperialismo na África e na Ásia, a Doutrina Monroe e a própria Guerra Fria.²⁵⁸

Depois, o Pós-Guerra Fria acrescentou interferências nos assuntos domésticos dos Estados, de todos os tipos e fins, banalizando, por consequência, o direito de ingerência. Existem possíveis intervenções humanitárias, econômicas, políticas, dentre outras, e daí, a soberania não se encontra mais tão impenetrável, nem os Estados, no espaço transnacional, podem funcionar como fortalezas.

Em terceiro lugar, os países em desenvolvimento, em especial a África e Ásia, recusavam com veemência o direito de ingerência, pois *“l’Occident pour imposer à l’ensemble de la planète, son modele d’organisation [...] au nom d’intérêts prétendus supérieurs de l’humanité toute entière.”*²⁵⁹ Essa recusa pode ser explicada por duas causas: o temor que as antigas colônias tinham de serem vitimadas pelo interesse de antigas metrópoles em seus recursos minerais; que a retórica do humanitário escondesse a exportação de economia de mercado, ortodoxia financeira e liberalismo para todo o mundo.

Posteriormente, o direito de ingerência proporia um rompimento do principio de igualdade entre Estados fundado na Carta da ONU e geraria uma ambigüidade no direito internacional. Pois não pode haver igualdade nas relações internacionais na ausência de soberania, além de ser essa que impede que os Estados mais fracos sejam dominados pelos mais fortes. Além disso,

*la question du droit d’ingérence (diplomatie oblige) est constamment imprégné de l’idée que « la communauté internationale doit être prête à agir plus résolument » pour prévenir les guerres, tueries, déchaînements de violence. Passant en revue les nouveaux risques qui pèsent sur la stabilité mondiale (pauvreté, pandémies, armes multiformes, terrorisme, criminalité transnationale) [...].*²⁶⁰

“A ingerência é uma dimensão permanente das relações internacionais. Sempre é justificada por imperativos superiores”.

²⁵⁸ Cf. Ibid., p. 43-46.

²⁵⁹ Ibid., 11.

“o Ocidente para impor ao conjunto do planeta o seu modelo de organização [...] em nome de interesses ditos superiores de toda humanidade”.

²⁶⁰ Ibid., p.12

“a questão do direito de ingerência (inevitável diplomacia) é constantemente impregnada da idéia de que ‘a comunidade internacional deve estar pronta para agir o mais resolutamente’ para prevenir guerras, chacinas, desencadeamento de violência. Passando em revista os novos riscos que pesam sobre a estabilidade mundial (pobreza, pandemias, armamento diversificado, terrorismo, criminalidade transnacional) [...]”

Em quinto lugar, o autor destaca a interferência do conceito sobre o papel dos Estados no sistema internacional contemporâneo, visto que de um lado a soberania protege o interior, mas de outro a necessidade de paz e segurança internacionais exige uma “*souveraineté prévisible, rationalisée, normalisée, refaçonée par l’ingérence*”.²⁶¹ Negar a não-intervenção seria aceitar que múltiplas formas de ação exterior se colocassem sobre a esfera doméstica, seja de outros Estados, organismos multilaterais ou não-governamentais.

E por fim, afora os limites impostos pela Carta da ONU (capítulo VII), o direito ou até mesmo um dever de ingerência sob qualquer circunstância levaria a uma banalização do conceito se atendessem às reivindicações de cada minoria que se sentisse ameaçada por seu Estado, por exemplo. O autor explica que há expectativas acerca de inúmeras intervenções seguidas, que abririam novas contendas, e daí a necessidade de não se “reformular” a soberania.²⁶²

O autor argumenta que o *direito de ingerência* representa a soma da experiência com a esperança, ou seja, o desejo de evitar que tragédias humanitárias se tornem ações cotidianas e a construção de um mundo mais pacífico. Portanto, há nesse conceito um inegável quê idealista, decorrente da preocupação universal com os direitos humanos.²⁶³ Porém, ele define a existência de três modalidades de *direito de ingerência*: “*intervention impériale*” (intervenção imperial), “*ingérence démocratique*” (ingerência democrática) e a “*ingérence humanitaire*”. Essa, a ingerência humanitária, tem as mesmas características da ingerência caritativa já debatida anteriormente — ação neutra de ONGs com total respeito à soberania.

Quando fins políticos gerais movem os interventores, como a promoção da democracia, da liberdade econômica e da paz, portanto, a defesa dos direitos humanos seria apenas uma justificativa retórica. Nesse contexto se identificaria uma intervenção imperial. Nas palavras de Defarges esse tipo corresponde a “*toute intervention par laquelle une puissance, convaincue d’être chargée d’une mission, intervient à ce titre pour amener ou ramener dans le droit chemin une autre entité.*”²⁶⁴

²⁶¹ Ibid., p. 13.

“soberania previsível, racionalizada, normalizado, remodelada pela ingerência”.

²⁶² Ibid., p. 14.

²⁶³ Cf. Ibid., p. 22.

²⁶⁴ DEFARGES, 2006, p.49.

“qualquer intervenção pela qual uma potência, convencida ser encarregada de uma missão, intervém a esse respeito para conduzir ou trazer por vias legais outra entidade.”

Por isso pode-se afirmar tratar de uma intervenção imperial a promovida pelos Estados Unidos e a OTAN em Kosovo.

Já a ingerência democrática tem por princípio um pacto entre um Estado e uma determinada organização multilateral. Como signatário esse Estado se submete às convenções e ordenações desse organismo, automaticamente colocando-se sob a esfera do direito de ingerência para a manutenção da segurança doméstica, se for o caso. Portanto, corresponde a uma ação *a priori* consentida, ou seja,

*toute intervention par laquelle une organisation internationale, créée par un pacte interétatique, s'ingère, au nom même de ce pacte, dans les affaires d'un État membre de l'organisation pour veiller à ce que celui-ci soit en en conformité avec la loi internationale.*²⁶⁵

Por conseguinte, isso implica que a ingerência democrática detenha um grau maior de legitimidade, mas não a impede de ser, na prática, contraditória. Na medida em que os Estados membros podem criar resistência na ratificação dos tratados, na recepção das intervenções ou na mobilização para organizar, tal qual as disputas em torno da Convenção do Genocídio de 1948.²⁶⁶

Convém sublinhar que o direito de intervenção representa a repercussão de uma tragédia humanitária no plano internacional, negando aos Estados e as organizações o papel de espectadores. O aval para o *direito de ingerência* é, teoricamente, arrogado pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas. Para tanto é necessário, “em primeiro lugar, o atentado maciço contra os direitos do homem. Em segundo lugar, o afluxo de refugiados às fronteiras que criam uma ameaça contra a paz. Em terceiro lugar, o carácter humanitário da intervenção do Conselho, não sendo a soberania oponível a uma intervenção desinteressada.”²⁶⁷

3.2. A ação — Intervenção Humanitária e Guerra de Intervenção

Dissera-se que o direito de ingerência teoricamente se aplica sempre a partir do aval do CSONU, pois esse direito nem sempre se constitui sob as determinações

²⁶⁵ Ibid., loc. cit.

“qualquer intervenção pela qual uma organização internacional, criada por um pacto interestatal, ingere-se, em nome deste mesmo pacto, nos assuntos de um Estado Membro da organização para velar pelo que seja em conformidade com a lei internacional”.

²⁶⁶ Ibid., p. 104.

²⁶⁷ BETTATI, 1996, p. 177.

do Conselho. Por isso, avançamos na sua subdivisão em intervenção humanitária e guerra de intervenção. Ainda que a princípio tal categorização pareça pouco clara em suas diferenças, parte-se dos supostos apresentados por Theo Farrel e Francisco Carlos Teixeira Da Silva.

Para Farrel, a intervenção humanitária consiste na defesa emergencial e militar, apenas autorizada pelo Conselho de Segurança da ONU, de populações sob violações humanitárias no decorrer ou após o término de conflitos armados num determinado Estado. Pressupõe auxílios com suprimentos — o envio de comida, remédios, água, vestimentas e médicos ou outros especialistas —, bem como a utilização de recursos diplomáticos e a imposição de sanções aos Estados.

As intervenções humanitárias são, na descrição desse autor, fenômenos característicos do Pós-Guerra Fria, por três razões:

First, the Soviet-American stand-off dominated international politics. The great powers focused their military efforts on the bilateral struggle [...]. Second, there was insufficient public pressure for the great powers to do anything to ameliorate Third World conflicts.[...] Third, Cold War politics prevented international collaboration in suppressing Third World conflicts or punishing murderous states, chiefly by paralyzing the UN Security Council.²⁶⁸

A intervenção humanitária, nesse sentido, divide-se em *peacekeeping* (missão de manutenção da paz) e *peace operations*, isto é, as operações de paz. Ambas dependem do aval da ONU.

Devido aos novos contornos do Pós-Guerra Fria e à especificidade dos casos em que se aplicam, tratam-se de ações militares muito mais complexas que as previsões do Capítulo VII da Carta das Nações Unidas. Conseqüentemente tais práticas envolvem um maior número de riscos e objetivos, Farrel pontua que a essas missões são distribuídos muito mais objetivos, *“including protecting territory, people, and aid operations, disarming belligerents, policing demilitarized sites and monitoring*

²⁶⁸ FARREL, Theo. Humanitarian intervention and peace operations. In: BAYLIS, John et ali. Strategy in the contemporary world. An introduction to Strategic Studies. New York: Oxford University, 2002, p. 287.

“Primeiro, o conflito entre Estados Unidos e União Soviética dominou a política internacional. As grandes potências focavam seus esforços militares na luta bilateral [...]. Em segundo, havia uma pressão pública insuficiente para que as grandes potências fizessem qualquer coisa para melhorar conflitos do terceiro mundo. [...] Em terceiro lugar, a política da Guerra Fria impediu a colaboração internacional em suprimir conflitos no terceiro mundo ou em punir Estados assassinados, principalmente paralisando o Conselho de Segurança”.

demobilization, monitoring and running elections, and helping to reconstruct governments, police forces, and armies”.²⁶⁹

As operações de paz correspondem ao engajamento em combate, decisivo para conter os conflitos e impor a paz. Nessa modalidade verifica-se um aumento de risco para os militares deslocados para tal missão, portanto os objetivos da ação são delineados pelas Nações Unidas e pretende-se sempre uma empreitada de curta duração.²⁷⁰

Já as missões de manutenção da paz objetivam a ingerência em conflitos já terminados e com o aval das partes anteriormente beligerantes ou a ação para a ratificação de cessar-fogos. Elas estão aptas para ameaçar e utilizar da força quando necessário, bem como distribuir ajuda humanitária, impedir ataques contra civis e efetuar a prisão de criminosos de guerra.²⁷¹

A legalidade de ambas encontra-se no consenso entre os membros permanentes do Conselho de Segurança.²⁷² Esse novo intervencionismo, portanto, caracteriza-se por derivar sempre das determinações do CSONU, mas sua implementação demanda firmemente a comoção da opinião pública internacional.

Por isso, Farrell identifica a existência de “*the CNN effect*”, baseado na transmissão televisa dos conflitos armados que sensibiliza a opinião pública a favor da intervenção quando traz a tragédia humanitária para dentro das casas das pessoas. O apoio à intervenção tende a ser maior nesse contexto, bem como os crimes contra o direito internacional em curso podem ser manipulados pelo interventor, a fim de forjar culpados, quando for o caso.²⁷³

No entanto, o efeito contrário se dá quando — com base na experiência malfadada dos Estados Unidos no Vietnã (1964-1975) — a população se opõe às intervenções devido ao número de baixas do exército interventor no conflito, o que o autor denomina “*the bodybags effect*”.²⁷⁴ O comprometimento da opinião pública com a contenção de genocídios e violações humanitárias é bastante instável e pode ser facilmente manipulado. Em verdade, a intervenção humanitária, apesar da ampla

²⁶⁹ FARREL, 2002, p.288.

“inclusive protegendo o território, população e operações de assistência, desarmando os beligerantes, policiamento de áreas desmilitarizadas e monitoração de desmobilizações, monitoramento e funcionamento de eleições e ajudando a reconstruir governos, forças policiais e exércitos”.

²⁷⁰ Ibid., p. 300-301.

²⁷¹ Ibid., p. 288-289.

²⁷² Ibid., p. 290.

²⁷³ Ibid., p. 296.

²⁷⁴ Ibid., p. 297.

legitimidade da demanda, não é uma guerra do Estado interventor e por isso os cidadãos têm mais dificuldade em aceitar a perda de vida de soldados ou excessivos gastos militares.

Os casos aqui estudados são sem dúvida resultado dessa capacidade de comoção da opinião pública estadunidense pela defesa internacional humanitária. Em Ruanda, apesar do número de mortos havia um forte temor que “*the bodybags effect*” da Somália se repetisse. Em Kosovo “*the CNN effect*”, com imagens de ações criminosas perpetradas por Milosevic e números de mortos maquiados, foi central para que o país se engajasse naquela intervenção.

E quando do Conselho de Segurança não deriva um consenso em prol das intervenções humanitárias? Apesar da decorrência do discurso de universalização dos direitos humanos, as condições de determinação de intervenções pelo CSONU são bastante complexas. A começar pelo fato de que a Carta da ONU não recebeu nenhum adendo acerca da emergência do direito de ingerência e, por isso, diz-se que ações nesse sentido são tomadas com base num “Capítulo VI e meio”. O que equivale dizer que as intervenções humanitárias quando autorizadas encontram normativos entre os capítulos VI e VII, apoiadas entre a solução pacífica de controvérsias e a ação relativa a ameaças à paz, ruptura da paz e atos de agressão.²⁷⁵

Da mesma forma que a ausência de consenso entre os membros permanentes do Conselho é bastante comum e um dos principais problemas do direito de ingerência, ao lado do fracionamento da soberania. Para que uma intervenção seja considerada legal é necessário que não haja negativa entre os cinco membros permanentes (5P, isto é, Estados Unidos, França, Grã-Bretanha, China e Rússia) dotados do direito de veto.²⁷⁶ Como as percepções desses Estados sobre as regiões conflagradas e os interesses deles variam caso a caso, a ocorrência de impasse é bastante comum.

Durante a Guerra Fria esse embaraço era de mais fácil compreensão, pois se dedicava à manutenção do equilíbrio daquelas relações derivadas da bipolaridade. Com o fim do conflito e diante do crescimento das violações humanitárias e da internacionalização dos direitos humanos esperava-se um maior

²⁷⁵ Ibid, p. 288.

Sobre isso ver: Chapter VI; Chapter VII. Charter of United Nations, 1945.

²⁷⁶ Ibid., p. 287.

consenso entre os 5P, mas ocorre que algumas intervenções humanitárias não obtêm aprovação.

Nesses casos, Bettati indica que ainda haveria nas Nações Unidas a chance de uma ação legal. Estados que estejam dispostos a mobilizar suas forças armadas nacionais para gerenciar a assistência humanitária e socorrer às populações civis podem ser autorizados pelo Conselho de Segurança a fazê-lo. Com isso, o Estado agiria tanto em seu nome quanto no da comunidade internacional e exaltar-se-ia a promoção dos direitos humanos acima das idiossincrasias do CSONU. Tal prática é juridicamente reconhecida por *lei do desdobramento funcional*.²⁷⁷ Seus principais exemplos foram “a operação *Provide confort* no Iraque, durante o ano de 1991, a operação *Restore hope* na Somália, durante o Inverno de 1992-1993, a operação *Turquoise* no Ruanda, durante o Verão de 1994,” nas quais se empregaram forças militares nacionais com o fim de socorrer populações sob ameaça.²⁷⁸

Entretanto, mesmo quando a paralisia no Conselho de Segurança é incapaz de gerar intervenções humanitárias ou ações militares nacionais, a comunidade internacional ainda dispõe de mecanismos intervencionistas alternativos. Dessa forma funciona a guerra de intervenção.²⁷⁹

Para Teixeira Da Silva, ela implica a ingerência de um Estado ou de uma coalizão num conflito intra-estatal, “visando à manutenção ou alteração do status quo [...]”. Isso evoluiu, na década de 1990, diante das pressões humanitárias à “possibilidade de um Estado, ou uma coalizão de Estados, intervir em outro Estado em defesa dos direitos humanos, da ecologia ou contra crimes transnacionais, tais como o terrorismo ou o narcotráfico”.²⁸⁰ Em que pese essa distinção, argumentamos que a incapacidade de gerar consensos a partir da pluralidade tanto dos arranjos em crise humanitária quanto dos interesses alocados no Conselho de Segurança das Nações Unidas determina a ausência de uma regra que subscreva o direito de ingerência, ampliando os espaços para que as guerras de intervenção solucionem as controvérsias humanitárias.

Dessa limitação de capacidade da ONU são favorecidas ações tidas como unilaterais, sobre as quais existe menos certeza acerca da veracidade da justificativa

²⁷⁷ BETTATI, 1996, p. 189.

²⁷⁸ Ibid., loc. cit.

²⁷⁹ TEIXEIRA DA SILVA, Francisco Carlos et alli (org) Enciclopédia de Guerras e Revoluções do Século XX. As grandes transformações do mundo contemporâneo. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

²⁸⁰ Ibid., p. 8.

humanitária. E assim, além de ilegais, as guerras de intervenção passam também a ser questionadas. Mas também se tornam mais comuns, como o próprio exemplo de Kosovo ou da intervenção de uma coalizão comandada pelos Estados Unidos contra o Iraque desde 2003.

A China, por exemplo, tem interesse muito baixo em atuar em questões humanitárias — tal qual no caso kosovar —, o que é resultado do alto grau de críticas contra o país no que diz respeito a sua política doméstica em termos de direitos humanos e liberdades civis. Portanto, quando não se abstém de votações desse teor, o governo chinês tende a vetar intervenções humanitárias.

Por outro lado, quando Estado ou coalizão optam por uma guerra de intervenção, de alguma forma contribuem para a emergência ou o fortalecimento de uma estrutura regional de promoção dos direitos humanos. Nesse sentido, destaca-se a Organização do Tratado do Atlântico Norte e a Organização para a Cooperação e Segurança Européia, na resolução de contendas humanitárias na Europa. Do mesmo modo que a União Africana vem ganhando força na África.²⁸¹

Esses conceitos, ainda que amplamente utilizados, não confortam o Direito Internacional Público, pois aceitá-los acarreta negligenciar princípios caros ao funcionamento salutar das relações internacionais: a soberania e a não-intervenção. Por isso, para Mario Betatti, o direito de ingerência representa uma mutação da ordem internacional.

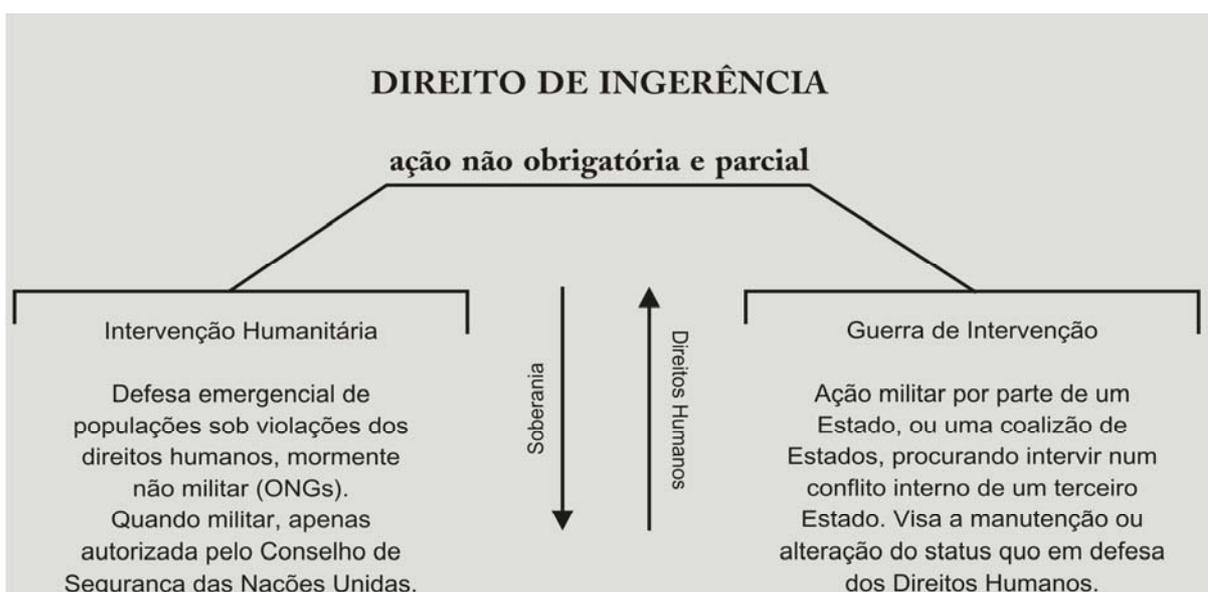


Figura II - Esquema do direito de ingerência

²⁸¹ KALDOR, 2007, p. 120.

Nesses termos, o sistema internacional Pós-Guerra Fria caracteriza-se pelo Estado desempenhar um importante papel nas relações internacionais, mas não ser único ator possível. Dessas relações participam Estados, corporações transnacionais, organizações intergovernamentais, organizações internacionais não-governamentais, e também organizações fora da lei internacional — terroristas e narcotraficantes, por exemplo. Essa pluralidade de atores, o aumento de demandas internacionais comuns — promoção dos direitos humanos, combate ao narcotráfico e ao terrorismo — e a globalização incentivam que a soberania seja cada vez menos significativa.²⁸²

A fragilidade da soberania, contudo, não se limita às controvérsias jurídico-políticas. De acordo com o jurista Pedro Paulo de Abreu Dalari “não há no Direito Internacional um termo mais embaraçoso e indisciplinado”, o que “talvez se deva ao fato de haver-se tornado 'símbolo altamente emocional’”, isto é, “amplamente utilizado para conquistar simpatias em face de tendências nacionalistas que vêm marcando nossa época”.²⁸³ Ocorre que o direito de ingerência promove uma grande tensão entre o fato de se usar a força contra Estados soberanos e a promoção dos direitos humanos em face a governos opressores. Qualquer ação no sentido de solicitar auxílio estrangeiro insinua renunciar à soberania e a intervenção representa o rompimento da lógica da autodeterminação.

3.2.1. Acerca da Soberania

Para submeter o conceito de soberania a crítica é necessário antes caracterizá-lo e localizar a sua origem histórica. Certamente seria essa uma tarefa bastante longa, não fosse a possibilidade de entre tantos filósofos políticos da modernidade e acordos jurídicos haver a chance de selecionar, sem prejuízo à análise, Thomas Hobbes (1588-1679) e o seu pensamento acerca do pacto entre os cidadãos e o soberano (*Leviatã*); e o paradigma westfaliano, derivado da Paz de Westphalen de 1648.

²⁸² BUZAN, Barry; LITTLE, Richard. *International systems in World History. Remaking the study of international relations*. New York: Oxford University Press, 2000, p. 349 et seq.

²⁸³ DALLARI, Pedro Paulo de Abreu. *Teoria Geral do Estado*. 2ª edição. São Paulo: Saraiva, 1998, p. 31.

O *Leviatã*, escrito num momento delicado da vida monárquica britânica²⁸⁴, Com base no caos social que assolava a Grã-Bretanha no século XVII, Hobbes redigiu uma Teoria de Estado Contratualista, que privilegiava, a superação do Estado de Natureza, finda a hipotética guerra inerente ao contexto pré-societário, dar-se-ia a partir de um pacto social firmado entre os membros da sociedade para a legitimação do soberano.

*Díce que un Estado há sido instituído cuando una multitud de hombres convienen y pactan, cada uno com cada uno, que a un cierto hombre o asamblea de hombres se le otorgará, por mayoría, el derecho de representar a la persona de todos. Cada uno de ellos [...] debe autorizar todas las acciones y juicios de ese hombre o asamblea de hombres, lo mismo que si fueran suyos propios, al objeto de vivir apaciblemente entre sí y ser protegidos contra otros hombres.*²⁸⁵

Neste contexto, o poder e as atribuições desse Estado tornam-se incontestáveis, cuja principal característica é a soberania indivisível, ilimitada e una. O monarca instituído pelos cidadãos, apesar de absoluto, possui um compromisso com a manutenção do bem-estar dos súditos e da paz geral. Sua contestação, segundo Hobbes, é possível desde que ele aja em desacordo com a vontade dos contratantes.²⁸⁶

Já a Paz de Westphalen, em 1648, inaugurou uma ordem jurídica consolidada a partir da ausência de autoridade política ou eclesiástica suprema. O Estado régio, e não mais as instituições supranacionais dirigidas pelo Papa e pelo Imperador ou as instâncias locais feudais, foi declarado a mais alta autoridade em termos nacional e internacional. Esses Estados foram constituídos sobre reconhecimento territorial e respeito à soberania, afastando as intromissões em assuntos domésticos e possíveis submissões externas. Por consequência, Westphalen tornou-se amplamente reconhecida como fundadora do sistema

²⁸⁴ Sobre a Revolução Puritana, bem como sobre o período revolucionário inglês do século XVII, sugerimos: HILL, Christopher. *The century of revolution 1603-1714*. Londres: Routledge, 1989; HILL, C. *O mundo de ponta-cabeça. Idéias radicais durante a Revolução Inglesa de 1640*. São Paulo: Companhia das Letras, 1987.

²⁸⁵ HOBBS, Thomas. *Leviatan. O la matéria, forma y poder de una republica eclesiastica y civil*. Panuco: Fondo de Cultura Econômica. 1940, p. 142.

“Diz-se que um Estado foi instituído quando uma grande quantidade de homens concorda e pactua entre si que a certo homem ou assembléia será outorgado, pela maioria, o direito de representar a pessoa de todos. Cada um deles [...] deve autorizar todas as ações e decisões desse homem ou dessa assembléia, como se fossem suas próprias, com o objetivo de viver calma e protegido de outros homens”.

²⁸⁶ *Ibid.*, passim.

moderno de relações internacionais.²⁸⁷

A partir da concepção hobbeseana e do paradigma westfaliano, verifica-se que a soberania configura um dos pilares da existência estatal. Em linhas gerais, constitui um atributo do Estado capaz de assegurar que não há poder ao qual o Estado se submeta, nem que interfira em seus assuntos internos. Daí os Estados têm autonomia no trato de seus assuntos domésticos e, internacionalmente, possuem igual valor e peso que determina a obrigação de não se imiscuírem nos assuntos internos uns dos outros, ou seja, dela resultam os princípios de autodeterminação e não-intervenção, que ora aparecem pressionados pelo direito de ingerência.

Em termos jurídicos, Dalari pontua que a soberania é compreendida pelos autores do Direito, como um poder, qualidade ou elemento constitutivo do Estado. De acordo com o autor, ela é uma concepção de poder estatal incontestável. O objeto e a significação da soberania, para ele, são verificados sobre o poder que exerce sobre os indivíduos e todo o limite territorial do Estado. “E com relação aos demais Estados a afirmação de soberania tem a significação de independência, admitindo que haja outros poderes iguais, nenhum, porém, que lhe seja superior”.²⁸⁸

Sua caracterização compreende quatro fatores: imprescritível, pois sua superioridade não poderia conviver com um limite de duração; indivisível e una, por que não podem coexistir duas soberanias dentro de um mesmo Estado, bem como não pode haver duas ou mais partes de uma mesma soberania; inalienável, visto que o seu titular desaparece sem ela também desapareça.²⁸⁹

A despeito das alterações no sistema internacional e das críticas sofridas, a soberania mantém duas concepções fundantes inalteradas:

como sinônimo de independência, e assim tem sido invocada pelos dirigentes dos Estados que desejam afirmar, sobretudo ao seu próprio povo, não serem mais submissos a qualquer potência estrangeira; ou como expressão de poder jurídico mais alto, significando que, dentro dos limites da jurisdição do Estado, este é que tem o poder de decisão em última instância, sobre a eficácia de qualquer norma jurídica.²⁹⁰

²⁸⁷ BOBBITT, Philip. *A Guerra e a Paz na História Moderna. O impacto dos grandes conflitos e da política na formação das nações*. Rio de Janeiro: Campus, 2003. p. 478-483.

²⁸⁸ DALLARI, 1998, p. 37.

²⁸⁹ *Ibid.*, p. 35.

²⁹⁰ *Ibid.*, p. 38.

Já Krasner define que o conceito atual de soberania contém quatro vertentes, quais sejam: legal-internacional; westfaliana; doméstica; e interdependente. A primeira corresponde às práticas de reconhecimento mútuo, questões jurídicas e territoriais. A de origem westfaliana refere-se à organização política baseada na exclusão de atores externos dentro de um determinado território. A capacidade de organização política e formal da autoridade política e no exercício do controle, dentro de um determinado território, é conhecida por soberania doméstica. A soberania interdependente corresponde à capacidade do governo de regular o fluxo de informações, idéias, bens, populações e/ou capitais através de suas fronteiras.²⁹¹

A efetivação da soberania depende do reconhecimento mútuo entre os Estados. Com isso, não trata de um atributo intrínseco do Estado, mas uma instituição criada a partir da interação entre eles estabelecendo os limites jurídicos e políticos de cada um. Ao discutir o direito de ingerência certamente as duas primeiras tornam-se centrais, por isso, de acordo com o autor,

*International legal [...] and Westphalian sovereignty involve issues of authority and legitimacy, but not control. They both have distinct rules or logics of appropriateness. The rule for international legal sovereignty is that recognition is extended to territorial entities that have formal juridical independence. The rule for Westphalian sovereignty is the exclusion of external actors, whether de facto or de jure, from the territory of a state.*²⁹²

Dessa forma, a soberania constitui sim um impedimento para o direito de ingerência, tanto do ponto de vista interno (soberania legal-internacional), pois demandaria a anuência das instituições legítimas desse Estado para a recepção de qualquer auxílio internacional, quanto no âmbito externo (soberania westfaliana), nega-se que quaisquer atores venham a interferir em assuntos internos de qualquer ordem. Isso posto, não significa que ambas vertentes não sejam questionadas, especialmente em relação a soberania westfaliana.

The logic of appropriateness of Westphalian sovereignty, the exclusion of external actor from internal authority arrangements, has

²⁹¹ KRASNER, Stephen D. *Sovereignty. Organized Hypocrisy*. New Jersey: Princeton University Press, 1999.

²⁹² *Ibid.*, p. 4.

“Soberanias Legal-internacional e westfaliana envolvem atributos de autoridade e legitimidade, mas não de controle. Ambas têm regras distintas ou lógicas de apropriação. O preceito da soberania legal-internacional é que a atenção pública está estendida às entidades territoriais dotadas de independência jurídica e formal. O preceito da soberania westfaliana é a exclusão de atores externos, quer de facto ou de jure, do território de um Estado.”

*been widely reconized, but also frequently violeted. The multiple pressures on rulers have led to a decoupling between the norm of autonomy and actual practice.[...] Rulers might consistently pledge their commitment to nointervention but at same time attempt to alter the domestic institutional structures of other states, and justify this practice by alternative norms such as human rights or opposition to capitalism.*²⁹³

Dessa forma, conceito e realidade mostram-se incompatíveis e a soberania trava *uma queda de braço* em si mesma, ou seja, recusa-se a intervenção externa nos interesses internos de outrem, mas credita-se que certos aspectos exigem o comprometimento e a intromissão em assuntos domésticos. Conceitualmente, a resposta é pró-soberania:

*To interfere in the government of another, in whatever way indeed that may be done is opposed to the natural liberty of nations, by virtue of which one is altoghether independent of the will of other nations in its action. [...] no state had the right to intervene in the internal affairs of other state.*²⁹⁴

As intimidações à soberania podem ocorrer a partir de convenções, contratos — ambos de caráter voluntário —, coerção ou imposição. Porém, ainda que ocorra a solicitação por parte do governante, ou esteja o Estado sob os limites consagrados pela assinatura de um determinado acordo internacional, considera-se ferida a soberania.

*Westphalian sovereignty has also been violated through intervention; more powerful states have coerced their weaker counterparts into altering the domestic institutional arragements of their polities. Following the rule of Westphalian sovereignty — preserving the de facto autonomy of a territorial political entity — might, or might not, further the interests of rulers.*²⁹⁵

²⁹³ KRASNER, 1999, p.8.

“A lógica constitutiva da soberania westphaliana, a exclusão do ator externo dos arranjos internos de autoridade, foi amplamente reconhecida, mas também freqüentemente violentada. As mútiplas pressões sobre essas formulações levaram a uma dissociação entre a norma da autonomia a prática existente. [...] Os governos podem garantir consistentemente seu compromisso com a não-intervenção, mas ao mesmo tempo procuram alterar as estruturas institucionais domésticas de outros Estados e justificam esta prática através de normas alternativas, como direitos humanos ou oposição ao capitalismo.”

²⁹⁴ Ibid., p. 21.

“Interferir no governo de outro, de qualquer maneira é certamente oposto à liberdade natural das nações, pelo mérito de que cada uma é completamente independente da inclinação de outras nações em suas ações. [...] nenhum Estado tem o direito de intervir nos casos internos de outro Estado”.

²⁹⁵ KRASNER, 1999, p. 25.

“A soberania westphaliana também é violada através da intervenção; Estados mais poderosos têm coagido contrapartes mais fracas na alteração de arranjos institucionais de suas políticas. Segundo a regra da soberania westphaliana — preservação de facto de uma entidade político-territorial — pode ou não promover os interesses dos governantes”.

A soberania sustenta-se sobre uma enorme fragilidade, cujo rompimento se dá quando um Estado é submetido à coerção e intervenção, mesmo que consentida e acordada entre os governantes. No sentido estrito, portanto, mesmo nos casos de guerra civil, a intervenção é condenável, ainda que reclamada pelo governo legal, pois um ilícito não justifica outro. O consentimento é irrelevante para legitimá-la, pois há um dever de todo e qualquer Estado, inclusive os revoltosos de não solicitar a intervenção de Estado estrangeiro. Qualquer ação no sentido de solicitar auxílio estrangeiro implica em renúncia à soberania. Salvo sob consentimento popular.²⁹⁶

Mas é preciso reconhecer, contudo, que Estado e soberania derivam de processos históricos e que, com isso, não é possível concebê-los apenas em termos absolutos. A instituição da soberania estatal absoluta, na verdade, é antes mesmo dos embates contemporâneos, muito mais uma construção doutrinária do que uma realidade prática. Da mesma forma que legislaram pela não-intervenção, os Estados foram compelidos a criar outras instituições que, de fato, negavam aquele princípio, como as instâncias diplomáticas, as quais estabelecem um espaço vital, extraterritorial, no interior das fronteiras nacionais.²⁹⁷

Se a soberania já impõe inúmeras controvérsias conceituais, na prática ela vem sofrendo constantes ataques. Embora se mantenha a noção de igualdade jurídica, é verdade que o sistema político e o direito internacional contemporâneos sofreram modificações. Destarte, o próprio ambiente internacional, a noção de fronteira, a percepção da soberania intraterritorial, bem como a dicotomia entre assuntos domésticos e externos, são vistos de modo diferenciado num contexto cada vez mais transnacional. Percebem-se mudanças radicais nesse sentido, particularmente na existência de fronteiras não tão impermeáveis, da mesma maneira que as atividades domésticas se mostram cada vez mais interligadas e constrangidas internacionalmente.²⁹⁸

A complexidade do fim da Guerra Fria favorece a dessacralização do conceito de soberania. O aumento de inúmeras questões transfronteiriças, a intensidade dos fluxos econômicos e de pessoas, a expansão das telecomunicações e a emergência de mercados *offshore*, entre tantos outros aspectos, ampliam a discussão no que tange a globalização. Alguns analistas questionam se a soberania

²⁹⁶ MELLO, Celso. D. de Albuquerque. Curso de Direito Internacional Público. 15ª edição. v. 1. Rio de Janeiro: Renovar, 2005, p. 492.

²⁹⁷ BOBBIT, 2003, p. 111-112.

²⁹⁸ BUZAN; LITTLE, 2000.

tem sido erodida pelos aspectos do sistema internacional contemporâneo, com destaque para a globalização e a internacionalização dos direitos humanos. Outros pontuam que o escopo da exclusividade estatal tem se deteriorado, bem como sua autoridade e capacidade de controle, decorrente da crise do Estado-nação.

O impacto da globalização sobre a soberania é inegável à medida que podem ser verificadas mudanças significativas nos regimes e práticas jurídicas. Nesse sentido, Sassen identifica que *“in international law, the sovereign had finally been dethroned”*, isto é, a soberania dos Estados modernos, centrada na territorialidade e na nação.²⁹⁹

Assim, a autora identifica que a soberania segue em franca transformação, motivada pela nas novas concepções de território e transnacionalidade; de cidadania, devido à falência do modelo de *welfare state* (estado do bem-estar social); da globalização econômica; bem como a emergência dos direitos humanos. Sassen diz então: *“I argue that sovereignty has been decentered and territory partly denationalized”*.³⁰⁰

Portanto, é necessário salientar as discussões em torno dos direitos humanos têm colocado o conceito de soberania na ordem do dia, pois se evidenciam cada vez mais interferências internacionais em assuntos domésticos por motivações humanitárias. Acentuando, no âmbito interno, que

a violação dos direitos humanos de seus próprios cidadãos gera questionamentos, de um lado, sobre o direito de um Estado de não responder aos clamores internacionais sob tutela do princípio de soberania doméstica e, de outro, sobre o direito ou mesmo o dever da comunidade internacional de promover intervenções humanitárias em tais casos.³⁰¹

A discussão, assim, migra da esfera formal — jurídica e conceitual — para uma instância moral, na qual os direitos humanos desempenham um papel central e desafiando as limitações da definição com questões cotidianas. Para Kocsis, nesse sentido, as normas internacionais em torno dos direitos humanos ainda são bastante controversas para um sistema internacional centrado no Estado, na soberania, autodeterminação e não-intervenção. Contudo, violações humanitárias podem sim

²⁹⁹ SASSEN, Saskia. *Losing control? Sovereignty in an age of globalization*. New York: Columbia University Press, 1996, p. xiv.

³⁰⁰ “na legislação internacional a soberania foi finalmente destronada”.

³⁰⁰ *Ibid.*, p.26.

³⁰¹ “Eu discuto que a soberania está sendo descentralizada e o território em parte desnacionalizado”.

³⁰¹ GONÇALVES, Williams; SILVA, Guilherme A. *Dicionário de Relações Internacionais*. São Paulo: Manole, 2005, p. 231.

justificar alguns constrangimentos a essas concepções.³⁰²

Para esse autor tal controvérsia pode ser resolvida através de consenso (*consensus*) e consentimento (*compliance*). Assim, ele explica que

*Consensus on human rights norms, of course, is incomplete, and therefore it would be premature to think of those norms as universally affirmed constraints on political conduct. In many parts of the world, and particularly in East Asia, governments are reluctant to accept internationally recognized constraints on their internal political autonomy.*³⁰³

Contudo, diferentes demandas em termos de desenvolvimento econômico, particularidades culturais e até mesmo visões distintas daquilo que seja dignidade humana, podem dificultar a ascensão dos direitos humanos como tolhimento à soberania. Além disso, seria necessário que houvesse o consentimento de que o direito de ingerência seja — a melhor ou a única — forma para enfrentar violações humanitárias, pois

*there are other cases in the recent history of international politics that involve deplorable abuses of human rights. It is not clear, however, what principles would constitute the appropriate justification for military interventions on these grounds. There is no accepted justification for constraints on the traditional principles of state sovereignty arising from human rights violations.*³⁰⁴

A hostilidade entre soberania e direitos humanos, portanto, parece incontornável. Entretanto, é preciso admitir que os governos estatais devam agir dentro de certos limites, lembrando-se de que servem ao povo e não o contrário. Assim, Falk nos diz que a soberania a ser privilegiada deveria ser a popular e não a jurídica.

Com respeito à soberania, existem duas ambigüidades cruciais: a visão predominante da soberania é uma posição e condição de governo relativa à idéia de supremacia territorial, com locais que forçaram a implementação de direitos humanos internacionais em

³⁰² KOCSIS, Michael. State sovereignty in current global politics: human rights, state boundaries and humanitarian intervention. *Discourse*. v. 8, Spring 2002.

³⁰³ *Ibid.*, p. 1.

“Consenso sobre normas de direitos humanos, certamente, é incompleto e, por conseguinte, seria prematuro pensar nessas normas como constrangimentos universalmente garantidos na condução política. Em muitas partes do mundo, particularmente na Ásia Oriental, os governos mostram-se relutantes em aceitar limitações internacionalmente reconhecidas em suas políticas internas autônomas”.

³⁰⁴ FALK, Richard. Soberania e Direitos Humanos: a busca da reconciliação. Disponível em: <<http://usinfo.state.gov/journals/itdh/0500/ijdp/falk.htm>>. Acesso em: 26 set. 2006, p. 2.

“há muitos casos na história recente da política internacional que envolvem abusos deploráveis aos direitos humanos. Não é claro, porém, que esses princípios constituiriam a devida justificação para intervenções militares sobre esses fundamentos. Não há qualquer razão aceitável para restrições aos princípios tradicionais de soberania estatal diante de violações aos direitos humanos”.

curso de colisão com a soberania. Mas, se a soberania for entendida como inerente ao povo, idéia de soberania popular que foi historicamente associada à Revolução Francesa, a realização dos direitos humanos em muitas situações é precisamente o projeto político que é defendido pelos "soberanos" (ou seja, o povo).³⁰⁵

Nesse sentido, há sim um compromisso inerente a todos os Estados, e autor credita ênfase aos democráticos, com os direitos humanos, o seu descumprimento (nas mais variadas esferas de genocídio e demais violações humanitárias) implica a obrigação de se submeter às responsabilidades externas. O Estado se encontra, de fato, obrigado a renunciar parte da soberania em troca da segurança de seus cidadãos e da manutenção paz. Entretanto, no capítulo anterior já se discutiu da responsabilidade dos Estados, total ou parcial, em crimes humanitários contra a legislação internacional, o que impossibilitaria tal adesão.

De acordo com Falk, além disso

a soberania pode servir como escudo ou pretexto para permitir que um governo se engaje em comportamento abusivo em relação aos seus cidadãos. Ao mesmo tempo, contudo, ele também pode proteger um governo progressista que esteja comprometido com a promoção do bem-estar econômico, social e cultural de seu povo contra uma intervenção com motivos geopolíticos que busque exercer pressão sobre um Estado mais fraco. Devido a essa natureza dúbia da soberania, com suas diversas variações, as questões levantadas sobre as relações entre soberania e direitos humanos em qualquer caso específico devem ser consideradas em seu contexto mais amplo.³⁰⁶

De fato, o que seria mais importante, não ferir a soberania ou frear violações humanitárias? O ex-Secretário-Geral da ONU, Kofi Annan, como resposta, destaca que se genocídios não podem se extinguir do dia para a noite, a comunidade internacional precisa normatizar o direito de ingerência sobre bases legais e universais, para que outras inações não produzam o mesmo resultado de Ruanda, nem que ações não consensuais ou ilegais como as de Kosovo se repitam. Pois,

*From Sierra Leone to Sudan, from Angola to Afghanistan, there are people who need more than words of sympathy. They need a real and sustained commitment to help end their cycles of violence, and give them a new chance to achieve peace and prosperity.*³⁰⁷

Retomando a necessidade de consenso apontada por Kocsis, Annan afirma

³⁰⁵ Ibid., p. 4.

³⁰⁶ Ibid., p. 2.

³⁰⁷ ANNAN, Kofi A. Two concepts of sovereignty. *The Economist*. 18 set. 1999, p. 1.

“Da Serra Leoa ao Sudão, de Angola ao Afeganistão, há pessoas que precisam de mais do que palavras de simpatia. Elas precisam de um verdadeiro e duradouro compromisso de ajudar a terminar os seus ciclos de violência, e dar-lhes uma nova oportunidade para alcançar a paz e a prosperidade”.

consistentemente que *“it is essential that the international community reach consensus — not only on the principle that massive and systematic violations of human rights must be checked, wherever they take place, but also on ways of deciding what action is necessary, and when, and by whom”*.³⁰⁸

Se a discussão do consenso entre soberania e os direitos humanos é bastante ampla, isso resulta de sua inserção no grande jogo do poder internacional. Uma percepção universalizável dos direitos humanos força, sem dúvida, que a soberania, bem como a autodeterminação e a não-intervenção, sejam fracionadas em nome do socorro das populações em crise.

3.3. A responsabilidade — a multiplicidade de interesses em torno do direito de ingerência

Os juristas reconhecem a importância da defesa e da promoção dos direitos da pessoa humana, o que historicamente se deu nos âmbitos doméstico. Na visão de Albuquerque Mello, três importantes momentos somam-se à Segunda Guerra Mundial na consolidação desse conceito: a legitimidade da diversidade religiosa, fundamentada a partir Paz de Augsburg (1555), a ação política e o senso coletivo iluminista e a resistência contra a dominação colonial na América.³⁰⁹ Por conseguinte advêm dimensões de universalização e internacionalização dos Direitos Humanos. Universalidade, a partir do reconhecimento da existência de princípios comuns a todos a serem respeitados por todos os povos e governos; e internacionalização, quando sua conservação compõe tratados e declarações e ascende à esfera da negociação diplomática.

Mas consideram que essa internacionalização dos Direitos Humanos pesa indubitavelmente sobre o Estado, pois, nas palavras de Albuquerque Mello, “deixam de pertencer à jurisdição doméstica ou ao domínio reservado dos Estados”. Por conta disso, “[...] há uma responsabilidade internacional por violar os direitos

³⁰⁸ Ibid. p. 2.

“é essencial que a comunidade internacional chegue a um consenso — não só sobre o princípio de que as violações massivas e sistemáticas dos direitos humanos devem ser controladas, onde quer que ocorram, mas também sobre as formas de decidir que ação é necessária, e quando e por quem”.

³⁰⁹ MELLO, Celso. D. de Albuquerque. Direitos Humanos e Conflitos Armados. Rio de Janeiro: Renovar, 1997, p. 13.

humanos. E mais, o direito ou dever de ingerência é quase que a morte da soberania estatal em matéria de direitos humanos”.³¹⁰

O processo de universalização dos direitos humanos, ainda que difuso e subalterno a uma série de tradições burocráticas, pressupõe o reconhecimento do indivíduo na esfera jurídica e internacional. Por conseqüência, os Estados muitas vezes se vêem *obrigados a abdicar* de uma parte da sua soberania, a fim de consagrar que a comunidade internacional — Estados, organizações militares multilaterais ou não-governamentais — observe ou, em situações mais drásticas, interfira em questões referentes aos direitos humanos.

A crescente preocupação internacional com os Direitos Humanos implica que genocídios e violações humanitárias decorrentes de conflitos entre ou intra-estatais, devem ser enfrentados. Portanto, o desrespeito sistemático desses direitos dentro de um Estado imprime à comunidade internacional a legitimidade para intervir. Logo, haveria não só o direito, mas o dever de por fim a essas infrações. Assim, se constituiria um *dever de ingerência* nos assuntos internos de qualquer país.

Contudo, se os direitos humanos conferem legitimidade à intervenção isso não significa que ela seja sempre legal ou consensual. Afirmar a existência de um *dever* implica em, uma vez verificada pela autoridade internacional competente uma situação que ensejaria a ingerência, que esta se dê de acordo com um procedimento estabelecido para tais casos pela comunidade internacional. Haveria uma obrigação pouco importando a origem da infração. Só que a prática demonstra o contrário.

É preciso que esclarecer que não há *dever de ingerência* nem mesmo no âmbito das guerras de intervenção. Pois essa modalidade implica que “por parte das grandes potências, particularmente dos Estados Unidos, [a existência de] um ‘direito’ de ingerência auto-outorgado, que é exercido ou não, conforme os seus próprios interesses”.³¹¹

Está-se, na verdade, diante de um *direito de ingerência*, através do qual a defesa e a promoção dos direitos humanos como fator de manutenção da paz e da segurança internacional se submete, indubitavelmente, aos interesses, sejam eles

³¹⁰ Cf. Ibid, p. 9.

³¹¹ SOUTO MAIOR, Luiz A. P. O “Dever” de Ingerência. Carta Internacional. Ano VIII, n. 86, Abril de 2000. Disponível em <<http://143.107.80.37/nupri/86luizsoutomaior.pdf>> Acessado em 26 maio 2004. p. 2.

estratégicos, regionais, afiliações políticas, econômicos e até mesmo da opinião pública.

A opinião pública das potências dominantes — mesmo suspeitando de uma motivação mais política do que humanitária — pode tolerar a intervenção armada em um país periférico, mas somente na medida em que não haja — ou haja muito poucas baixas entre seus compatriotas. A potência interventora é, pois, obrigada a usar instrumentos militares que minimizem os riscos para seus próprios homens, embora aumentem a destruição de bens materiais e o sacrifício da população civil [...].³¹²

De fato, não é aceitável que, num mundo que afirma o respeito aos Direitos Humanos, ocorram violações temerárias aos mesmos. No entanto, outorgar o direito de decidir sobre possíveis intervenções a países que podem se valer dele para a perseguição de outros fins, fazendo uso do mesmo sem consultar os outorgantes ou até contra eles, é absurdo para o Direito Interacional. Além disso, a ambigüidade dos objetivos — interesses político-estratégicos sob a retórica humanitária — impede que a noção receba uma concepção jurídica aceitável. Assim, o *direito de ingerência* não é formalmente reconhecido, inexistindo no direito positivo fundamento para o mesmo, mas também não é totalmente rechaçado. E tal ausência de parâmetros traz riscos evidentes, principalmente para os países periféricos.³¹³

A despeito das limitações jurídicas, o *direito de ingerência* é de fato uma conduta possível no cenário internacional, o qual nasce do interesse dos Estados para agir em caso de violações humanitárias, num contexto em que as guerras vitimam civis majoritariamente, ao contrário daquelas anteriores a primeira metade do século XX. Falamos, portanto, de *um mal necessário*.

Guerras tribais, étnicas, ideológicas, religiosas que matam aos milhares, sem distinção, combatentes e não combatentes. Guerras totalmente bárbaras e sanguinárias, face às quais o discurso da soberania, das relações de Estado para Estado é discurso obsoleto e culpado. Obsoleto, porque aplica a realidades novas esquemas concebidos no tempo de guerras interestatais. Culpado, porque oferece um alibi ao abandono e ao retrocesso da civilização”.³¹⁴

Sacrificando a soberania ou motivado por interesses escusos, genocídios e quaisquer outros tipos de violações humanitárias, o *direito de ingerência* constitui, segundo Walzer, uma guerra justa.

³¹² Ibid., loc. cit.

³¹³ Ibid., loc. cit.

³¹⁴ BETTATI, 1996, p. 248.

Não é exagero dizer que o maior perigo enfrentado pela maior parte das pessoas no mundo atual provém de seus próprios Estados; e o principal dilema da política internacional é saber se as pessoas em perigo deveriam ser resgatadas por forças militares de fora.³¹⁵

E para ele não seriam apenas as intervenções humanitárias dotadas de legitimidade, mas também as guerras de intervenção. Qualquer Estado em condições de evitar ou frear crimes dessa ordem deve agir, e dessa maneira não se deve primar pela “pureza moral” (leia-se os motivos político-estratégicos) do Estado interventor.³¹⁶ A atuação unilateral abrange a maior parte das ações humanitárias, que pertencem ao terreno não da lei, mas da escolha moral, que as nações, como os indivíduos precisam às vezes fazer [...]”.³¹⁷

A responsabilidade do direito de ingerência compromete-se com os direitos humanos e não com as regras do sistema internacional, nesse sentido os aspectos jurídicos abrem espaço para as prerrogativas morais. A violação dos direitos de um determinado grupo fraciona a idéia de autodeterminação, pois o Estado se coloca como empecilho do bem-estar de uma parcela de sua população. Logo, a soberania perde terreno quando o Estado permite ou se torna autor de crimes contra quaisquer minorias.³¹⁸

Os esforços empenhados até o presente momento no intuito de mediar à solução para o problema da violação aos direitos humanos são reflexos da própria estrutura de poder internacional. Os países desenvolvidos, que são os que dispõem de capacidade de dissuasão e intervenção, orientam as suas ações a partir de seus próprios interesses, aquilo que reveste certos conflitos de grande relevância. Enquanto que outros, cujas demanda e urgência são inquestionáveis, como em Ruanda, tornam-se secundários.

Segundo Buriette, “a ação humanitária não é jamais verdadeiramente neutra, [...] alguns países podem ser esquecidos e que a ingerência humanitária é às vezes seletiva”; como resultado, há soluções casuísticas que acarretam a aplicação de dois pesos e duas medidas.³¹⁹ O consenso e a imparcialidade são fustigados quando o julgamento daquilo que seja ou não ameaça à paz e à segurança

³¹⁵ WALZER, Michael. Guerras justas e injustas. Uma argumentação moral com exemplos históricos. São Paulo: Martins Fontes, 2003, p. xiv.

³¹⁶ Ibid., p. xvi.

³¹⁷ Ibid., p. 181-182.

³¹⁸ Ibid., p. 172.

³¹⁹ Buriette, 1995 apud MELLO, 1997, p. 48.

internacional é seletivo, com base em soluções *ad hoc* — ou seja, para um determinado caso.

Se múltiplos interesses podem ser acomodados no interior da retórica do direito de ingerência é sinal de que falta à comunidade internacional e ao Direito Internacional o compromisso em regulamentar o direito de ingerência. Se renunciar a soberania “comporta mais perigos do que vantagens” e “a ingerência destrói o Estado nacional” é preciso aprimorar o direito de ingerência.³²⁰ Desse modo, a fim de melhor regular o sistema internacional, e na medida em que existem tantas controvérsias sobre a questão, seria necessário estabelecer um conjunto de regras de prudência e tolerância na aplicação do direito de ingerência, para que não sejam outros interesses, senão a preservação dos direitos humanos, os motivadores de intervenções humanitárias e guerras de intervenção.

³²⁰ TODOROV, Tzvetan. Memória do mal, tentação do bem. Indagações sobre o século XX. São Paulo: Arx, 2002, p. 323.

4

ENGAJAMENTO SELETIVO:
OS ESTADOS UNIDOS E A PRÁTICA DO DIREITO
DE INGERÊNCIA PARA RUANDA E PARA KOSOVO

Tendo sido apresentados os cenários referentes aos Estados Unidos no Pós-Guerra Fria, as limitações e a aplicação do conceito de genocídio, a construção e a extensão das violações humanitárias ruandesa e kosovar, as discussões teóricas acerca do direito de ingerência e de suas implicações para a soberania nacional têm-se os subsídios necessários para a questão central desse trabalho: por que os Estados Unidos não atuaram em Ruanda e intervieram em Kosovo?

Como efeito das discussões citadas, tenciona-se compreender a aplicação do direito de ingerência pelos Estados Unidos nesses dois casos. Comparar esses fenômenos não contíguos desvincula essa experimentação de uma narrativa histórica-política tradicional.³²¹ Propõe-se, grosso modo, determinar se há um padrão entre os argumentos que levaram a intervenção nos Bálcãs e a não-intervenção na África. O objetivo é *ver o que não está lá* e demarcar com isso as singularidades que expliquem a postura dos Estados Unidos com relação a Ruanda e Kosovo.³²²

Questiona-se a possibilidade de considerar a existência de *dois pesos e duas medidas* — como diz o ditado popular — para o uso da força pelos EUA na solução de controvérsias humanitárias. Argumentamos, portanto, que a inação diante dos crimes de Ruanda e a intervenção em Kosovo evidenciam a existência de uma retórica humanitária por parte dos Estados Unidos, determinando que a prática da ingerência humanitária por parte desse país corresponde a um engajamento seletivo, sujeito às determinações de política externa e em acordo com o interesse nacional do país na área em conflito.

A Administração Clinton – Gore, verdadeiramente a primeira gestão do país no Pós-Guerra Fria, tinha como objetivo principal formular uma nova doutrina de

³²¹ DETIENE, 2004.

³²² BURKE, 2002.

política externa para os Estados Unidos. E a despeito do pouco destaque que a questão internacional desempenhara no pleito de 1992 ou da urgência em criar mecanismos de reversão das crises domésticas, já em 1993 o país dava os primeiros passos naquela direção. A complexidade do contexto — a crença numa “vitória” perante a União Soviética e o comprometimento com a noção de *fim da história*, a identificação de novas ameaças em substituição à bipolaridade, a necessidade de reduzir os gastos com Defesa ao mesmo tempo em que não era possível abrir mão do status de hiperpotência, dentre outros aspectos — tornou igualmente complexa a formulação de uma nova doutrina capaz de gerar manutenção e ampliação de poder e crescimento econômico.

Decorre daí a continuidade em priorizar, tal qual na Guerra Fria, a democracia, livre iniciativa econômica e economia de mercado como focos dessa nova doutrina em construção. O investimento em democracia apresentava-se como pilar central substituto da estratégia estadunidense da Contenção. Dessa forma,

*Lake explained that the promotion of democracy and market economics "protects our interests and security and . . . reflects values that are both American and universal." He laid out four components of the administration's strategy: (1) the strengthening of relations among advanced democracies; (2) the fostering and consolidation of new democracies; (3) the countering of aggression — and the support of liberalization — in states hostile to democracy; and (4) the establishment of democracy in post-conflict states.*³²³

Os Estados Unidos, já afeitos à promoção de democracia pelo globo, tornaram-se mais enfáticos, nesses termos, na gestão Clinton. Considerava-se que a ascensão da economia de mercado viria a reboque e, por conseguinte, o incremento à economia estadunidense e de seus aliados seria inevitável. Somam-se a isso três implicações equivocadas, porém fundamentais para os Estados Unidos: a democracia favorece o crescimento da liberdade, segurança e prosperidade global.

Aí, como dissera Huntington, caminhava-se para um choque de civilizações capitaneado pelos Estados Unidos. Pois o Ocidente instituíra uma demarcação que o opunha ao resto do mundo e passava a dispor da democracia, e mesmo dos valores

³²³ HISTORY of the Department of State During the Clinton Presidency (1993-2001). Global Issues I. Released by the Office of the Historian, Bureau of Public Affairs, p. 2.

“Lake expôs que a promoção de democracia e economia de mercado “protegem nossos interesses e segurança e... refletem os valores que são que são ao mesmo tempo americanos e universal”. Ele dispôs quatro componentes da estratégia dessa administração: (1) fortalecimento das relações entre democracias avançadas; (2) a promoção e consolidação de novas democracias; (3) oposição a agressão — e a sustentação da liberalização — em Estados hostis à democracia; e (4) o estabelecimento da democracia em Estados pós-conflagrados”.

estadunidenses, como universais. Pretendia-se converter a *pactomania* militar da Guerra Fria numa *pactomania* comercial com as democracias emergentes.

Expunha-se dessa forma como os Estados Unidos permaneceriam participativos do cenário internacional. Mas mais que isso: despontava como o interesse nacional estadunidense era e deveria ser visto como comum a todos. Concomitantemente, criou-se um discurso sólido sobre as questões humanitárias, apropriando-se daquilo que se convencionou a agenda ética do Pós-Guerra Fria para construir a política externa e as esferas de atuação dos Estados Unidos nesse contexto. As principais demandas humanitárias pós-1991 envolveram a promoção, dentre outros aspectos, de liberdade religiosa e convivência étnica no seio de um Estado, dos direitos de mulheres e crianças, e a prevenção de crimes de guerra. Para a promoção e a defesa dos direitos humanos em escala global, foram estabelecidos seis campos de atuação distintos.

*First, it emphasized accuracy in its monitoring, reporting, and advocacy. [...] Second, the Clinton administration promoted accountability and reconciliation to redress past abuses. It strongly supported the Yugoslav and Rwanda war crimes tribunals as well as efforts to establish tribunals for Cambodia, Indonesia, and Sierra Leone. [...] It also worked hard to push for the creation of an International Criminal Court that the United States could support. Third, the administration challenged ongoing abuses by principled, purposeful engagement with allies and adversaries alike.*³²⁴

Esses três primeiros dão conta de que os Estados Unidos colocavam-se pró-direitos humanos por princípios, por ordenação ética, investindo em monitoração de violações humanitárias e contribuindo para a consistência da legislação internacional através do estabelecimento dos tribunais penais *ad hoc* e da proposição do inalcançado Tribunal Penal Internacional. Enquanto os demais afirmam o comprometimento do país em gerar estruturas e parcerias internacionais para promover os direitos humanos, em especial a partir do segundo mandato Clinton – Gore.

³²⁴ HISTORY of the Department of State During the Clinton Presidency (1993-2001). Global Issues I. Released by the Office of the Historian, Bureau of Public Affairs, p. 3.

“Primeiro, ele enfatizou a precisão na sua monitoração, relatórios e defesa. [...] Em segundo lugar, a administração Clinton promoveu a responsabilização e a reconciliação, no sentido de corrigir abusos do passado. Ele apoiou fortemente os Tribunais Penais para Ruanda e para Iugoslávia, bem como os esforços para estabelecer Tribunais para Camboja, Indonésia e Serra Leoa. [...] Ele também trabalhou arduamente para impulsionar a criação de um Tribunal Penal Internacional que os Estados Unidos apoiariam. Em terceiro lugar, a administração desafiou abusos curso por convicção, com intencional envolvimento com aliados e adversários também. [...]”

[Fourth] integrate human rights into bilateral relations was its implementation of what was known as the Leahy Amendment. In 1998, the Foreign Operations Appropriations Act began to include language (drafted by Sen. Patrick Leahy, D-VT) that funds appropriated under the act should not be made available to any unit of the security forces of another country if the Secretary of State had credible evidence that such units had committed gross violations of human rights. [...] Fifth, the administration sought to strengthen transnational partnerships that helped promote human rights. A global network of government officials, activists, thinkers, and practitioners worked together to promote democracy, human rights, and the rule of law. [...] Sixth, the administration sought to promote human rights at home. The Department significantly expanded its outreach on human rights to Congress, the media, NGOs, and corporations through briefings, public diplomacy, and the Web.³²⁵

Tomando por base esses pontos, poder-se-ia dizer que a atuação do governo Clinton se propõe muito mais ao gerenciamento diplomático de crises que a aplicação do direito de ingerência como mecanismo de solução de controvérsias humanitárias. Contudo, os Estados Unidos não se mostraram obtusos quanto ao uso da força.

Essas demandas econômicas, ideológicas e éticas consubstanciam a chamada Doutrina Clinton, a qual foi institucionalmente definida por: *National Military Strategy of the United States of America* (NMS), de 1995 e *A National Security Strategy of Engagement and Enlargement* (NSS ou E&E) de 1996. Esses documentos explicitam sobre quais bases estratégicas a política externa dos Estados Unidos seria conduzida nos anos Clinton-Gore.

³²⁵ HISTORY of the Department of State During the Clinton Presidency (1993-2001). Global Issues I. Released by the Office of the Historian, Bureau of Public Affairs, p. 3.

[Em quarto,] integrar os direitos humanos nas relações bilaterais através da implementação do que ficou conhecido como a Emenda Leahy. Em 1998, a Foreign Operations Appropriations Act começou a incluir o termo (elaborada pelo Senador Patrick Leahy, Democrata-Vermont) para que os fundos destinados ao ato não devam ser colocados à disposição de qualquer unidade das forças de segurança de um outro país, se o Secretário de Estado tivesse provas concretas que essas unidades tivessem cometido graves violações dos direitos humanos. [...] Em quinto lugar, a administração procurou reforçar parcerias transnacionais que ajudaram a promover os direitos humanos. Uma rede mundial de funcionários governamentais, ativistas, pensadores e os profissionais trabalharam em conjunto para promover a democracia, os direitos humanos, bem como o Estado de Direito. [...] Em sexto lugar, a administração procurou promover os direitos humanos no país de origem. O Departamento teve seu alcance significativamente ampliado em matéria de direitos humanos para o Congresso, para mídia, para as ONGs e empresas, através de briefings, diplomacia pública, bem como a internet”.

4.1. A Doutrina Clinton

Os fios condutores da política externa estadunidense, apesar da continuidade de certos aspectos do período anterior, mostravam de fato o quanto o país se enxergava e comportava mais em concordância com o século XXI que com a Guerra Fria. O que se via era um conjunto de oportunidades para a penetração ativa dos Estados Unidos, principalmente em termos comerciais. A Doutrina Clinton, pois, fundava-se sobre três pilares: predominância militar global; busca de prosperidade econômica; e promoção de democracia e livre iniciativa econômica em escala mundial.

Nesse sentido, Teixeira Da Silva pontua que

no seu conjunto [...] havia um comportamento regulado, que poderíamos chamar de Doutrina Clinton, que pautava a política externa americana pela defesa dos direitos humanos, do meio ambiente, pela luta contra o narcotráfico, bem como por intenso diálogo com as chamadas ONGs, além de instituições multinacionais como a OMC.³²⁶

Para Evans, *“this is the essence of the Clinton Doctrine. Its aim is the retention of global hegemony; its objective is to prise open markets, tear down tariff wall and open doors to American enterprise, expertise and money”*, de forma que ela também foi denominada “Diplomacia do Big Mac”.³²⁷ O autor ilustra com isso a crença que em Estados onde estivessem estabelecidos McDonald’s não haveria a mínima chance de conflito entre eles, ou seja, o investimento em exportações estadunidenses e conquista de aderência ao livre comércio em escala global representava nesses termos que no futuro seriam dissolvidos custos financeiros e humanos.³²⁸

Mas era o caráter humanitário que articulava de forma positiva essas imposições, assegurando um pouco mais de apoio a essa política. A fim de galvanizar tanto a opinião pública interna quanto da comunidade internacional, vitalizou-se a articulação entre democracia e direitos humanos. No discurso na inauguração do *United States Holocaust Memorial Museum* (Museu Memorial do

³²⁶ TEIXEIRA DA SILVA, F. C. Império e o Estado-nação hoje: uma história comparada. In: COSTA, D.; _____ (org), 2004, p. 128.

³²⁷ EVANS, G. Clinton Doctrine. In: _____; NEWNHAM, 1998, p. 68-69.

“Esta é a essência da Doutrina Clinton. Seu alvo é a retenção de hegemonia global; seu objetivo é forçar mercados abertos, transpor paredes tarifárias e abrir portas à empresa, à perícia e ao dinheiro americanos”.

³²⁸ Cf. Ibid, p. 69.

Holocausto dos Estados Unidos³²⁹), em 1993, Clinton dissera que o mesmo representava, em meio às alegrias decorrentes do fim da Guerra Fria, especialmente com a conversão de antigos socialistas soviéticos em profícuas democracias, que era preciso relembrar o holocausto e admitir que outras populações, naquele instante, passavam por violência semelhante aquela.

Ethnic cleansing in the former Yugoslavia is but the most brutal and blatant and ever-present manifestation of what we see also with the oppression of the Kurds in Iraq, the abusive treatment of the Baha'i in Iran, the endless race-based violence in South Africa. And in many other places we are reminded again and again how fragile are the safeguards of civilization. [...]

Sure, there is new hope in this world. The emergence of new, vibrant democratic states, many of whose leaders are here today, offers a shield against the inhumanity we remember. And it is particularly appropriate that this museum is here in this magnificent city, an enduring tribute to democracy. It is a constant reminder of our duty to build and nurture the institutions of public tranquility and humanity.³³⁰

Nesses termos, além de festejar a ascensão democrática pós-bipolaridade o presidente apresenta a articulação democracia – direitos humanos reforçando que fazia-se necessário exportar os valores estadunidense-universais pelo globo, pois reafirmava a hipótese de que democracias são pacíficas.

Por mais que se tratasse de um discurso direcionado, permeado pela necessidade de estar em concordância com o evento inaugural do Museu Memorial do Holocausto, salta aos olhos o importante papel que assumem os dizeres de um presidente da República. O poder e a responsabilidade assentada sobre o cargo implicam que essa fala possuirá forte poder de persuasão sobre o interlocutor e se

³²⁹ O Museu Memorial do Holocausto dos Estados Unidos foi projetado em 1978, com base em relatórios do governo Jimmy Carter (1977-1981). A construção começou em 1988, sob a gestão Ronald Regan (1981-1989) e foi concluída em abril de 1993, já na gestão Clinton – Gore.

Para maiores informações ver: <http://www.ushmm.org>.

³³⁰ Remarks of President Bill Clinton at the Dedication Ceremonies for the United States Holocaust Memorial Museum, April 22, 1993.

“Limpeza étnica na ex-Iugoslávia, é simplesmente a mais brutal e flagrante e sempre presente manifestação do que vemos também com a opressão dos curdos no Iraque, o tratamento abusivo de Baha'i no Irã, a interminável violência racial em curso na África do Sul. E em muitos outros lugares somos lembrados uma e outra vez quão frágeis são as salvaguardas da civilização. [...] Claro, há uma nova esperança neste mundo. O aparecimento de novos e vibrantes Estados democráticos, de cujos muitos dirigentes estão aqui hoje, oferece um escudo contra a desumanidade que nos lembramos. E é particularmente oportuno que este museu está aqui nesta magnífica cidade, uma homenagem à democracia duradoura. É um lembrete constante de nosso dever de construir e manter as instituições públicas de tranquilidade e humanidade”.

comporte como o canto sedutor de uma sereia, cujo objetivo é preservação do sistema político existente e por ele representado.³³¹

No momento em que o museu memorial materializava o mantra “*never again*” — isto é, genocídio nunca mais — causa estranhamento o presidente não haver pronunciado uma única vez a palavra genocídio; seja para os crimes em curso citado, seja para referir-se ao holocausto. Power afirma que a despeito dos discursos de presidentes dos Estados Unidos não existe nenhuma obrigação legal para que o governo se envolva nos conflitos ao redor do mundo. A prevenção de genocídio não é uma prioridade e a não-intervenção é, na maioria das vezes, uma impiedosa e eficaz prática de política externa estadunidense.³³²

Apesar disso, de acordo com Nye a Doutrina Clinton não seria a primeira estadunidense a priorizar exportação de democracia e humanitarismo,

Pelo menos desde os tempos de Woodrow Wilson, os liberais enfatizam a democracia e os direitos humanos como metas da política externa, e Jimmy Carter restabeleceu-lhes o caráter prioritário. Até mesmo o notório conservador Ronald Regan apelou para a linguagem dos direitos humanos, e o fato é que os conservadores de hoje “não representam senão uma variante reaganista do wilsonismo”.³³³

Indubitavelmente, para Evans, essa Doutrina possui como influência intelectual — mas não moral — as noções promovidas pelo presidente estadunidense Woodrow Wilson (1912-1921). Mas ele faz uma ressalva: se para Wilson a democracia deveria ser assegurada, para Clinton só haveria segurança através da total vitória democrática. Portanto, “*for Wilson, as he indicated in his fourteen points, this required an undifferentiated and, if necessary, unilateral strategy of global activism; in effect a commitment to fight wars to make the world safe for democracy*”.³³⁴

Clinton, por sua vez, diferencia-se disso na implementação. Para Evans,

For Clinton it means “assertive” but selective multilateralism: encouraging the spread of the democratic zone of peace through constructive engagement and crucially, burden-sharing. Clinton’s identification of US interests with the success of democracy does not

³³¹ FREITAS, Ariadne C. O canto polifônico da sedução no discurso político. Revista Ciências Humanas. Taubaté, v. 8, n. 2, II Semestre 2002.

³³² POWER, 2004, p. 22.

³³³ NYE, 2002, p. 238.

³³⁴ EVANS, 1997 In: ____; NEWNHAM, 1998, p. 69.

“Para Wilson, como indicado em seus quatorze pontos, isto requereu uma uniforme e, se necessário, estratégia unilateral de ativismo global; de fato um compromisso para lutar guerras para fazer do mundo seguro para a democracia.”

*necessarily involve a crusade against “the troublemakers”. However, the right to confront them is clearly reserved. What it does involve though, is the belief of absolute security, can only be achieved with the total victory of democracy. Thus Clinton’s neo Wilsonianism must also be seen as a prescription for intervention.*³³⁵

Dessa forma, promover democracia e direitos humanos implicaria necessariamente um direito de ingerência, sendo que o uso da força em questões intestinas é altamente controverso. A suspeita principal era se os Estados Unidos por motivação idealista encontravam-se dispostos a promover esses valores ou se o objetivo era modelar o ambiente internacional.

Nye explica, então, que não existe restrição formal a introdução de valores como norteadores de política externa, porém haveria a percepção de que essas seriam temáticas menos nobres.

Os tradicionalistas distinguem política externa alicerçada em valores de política externa fundada em interesses. Consideram vitais os interesses diretamente ligados à nossa segurança e que, portanto, merecem o uso da força. [...] Promover direitos humanos, incentivar democracia ou desenvolver setores econômicos específicos são relegados a segundo plano.

Essa visão me parece demasiado estreita, por que creio que os interesses humanitários também são importantes para a nossa vida e a nossa política externa.³³⁶

Contudo, se a Doutrina Clinton era composta por ambos, valores e interesses, esse obtivera maior destaque. A primazia do interesse nacional compromete, não obstante a defesa de valores — tidos como — universais, essa política externa como não sendo robusta em termos idealistas. Por isso,

*It dithered on Bosnia while the Serbs pursued ethnic cleansing, abandoned nation building in Somalia at the first American casualties, let a deal restoring democracy in Haiti be mugged by thugs on Haitian dock, and publicly abandoned its effort to promote human rights in China via trade in the face of Beijing’s intransigence.*³³⁷

³³⁵ EVANS, 1997 In: ____; NEWNHAM, 1998, p. 69.

“Para Clinton significa “categórico” apenas multilateralismo seletivo: incentivando a propagação da zona democrática da paz através de engajamento construtivo e crucialmente de partilha de encargos. A identificação de Clinton de interesses dos EUA com o sucesso da democracia não envolve necessariamente um cruzada de encontro “aos desordeiros”. Entretanto, o direito de confrontá-los é claramente reservado. O que envolve, contudo, a crença que segurança absoluta, pode somente ser conseguida com a vitória total da democracia. Assim, o neo-Wilsonismo de Clinton deve também ser visto como uma prescrição para a intervenção”.

³³⁶ NYE, 2002, p. 227.

³³⁷ HESS, Gary R. *Authorizing War: Congressional Resolutions and Presidential Leadership, 1995-2000*. In: KELLEY, 2005, p. 48.

“Hesitou na Bósnia quando os sérvios perseguiam a limpeza étnica, abandonou o ‘nation building’ na Somália nas primeiras baixas americanas, deixou o processo de restauração democrática no Haiti ser

Muito embora direitos humanos e democracia não pareçam princípios efetivamente integrados em termos de estratégia, os Estados Unidos, na qualidade de superpotência destacada, possuem as condições, mas nem sempre o interesse, para promover os Bens Públicos Globais, que seriam:

1. Conservar o equilíbrio do poder em regiões importantes;
2. Promover uma economia internacional aberta;
3. Preservar os bens comuns internacionais;
4. Manter normas e instituições internacionais;
5. Contribuir com o desenvolvimento econômico;
6. Atuar como fomentadores de coalizões e mediadores de disputas.³³⁸

Como efeito, nem sempre essa atitude é recebida com benevolência pelos outros Estados, que podem compreender esses investimentos e, especialmente, o direito de ingerência, “como unilateralismo prepotente” por parte dos Estados Unidos.³³⁹ No que tange as violações humanitárias, elas alicerçam esse discurso por que podem afetar a segurança estadunidense, mas na prática prima-se por distinguir os graus de interesses humanitário e de ingerência, privilegiando as possibilidades de ação a uma causa justa, buscando aliar interesse humanitário e interesse nacional, bem como bastante cautela em determinar o que seja ou não genocídio e não intervir indiscriminadamente em guerras de autodeterminação.³⁴⁰

O comprometimento com direitos humanos em escala internacional pode tornar-se oneroso na prática. Deibel identifica que a própria organização bipartidária estadunidense explica parte considerável dessa questão. Para ele na política partidária dos Estados Unidos existem três posições possíveis: Esquerda, Direita e Centro, como sinônimos de, respectivamente, progressistas, moderados e conservadores. No interior dos partidos Democrata e Republicano dessas subdivisões derivariam quatro outras alocações possíveis.

No Centro organizam-se os Republicanos Internacionalistas, com proposições menos conservadoras, e os Democratas Pragmáticos. Na Direita encontram-se os Republicanos Unilateralistas — grupo do qual deriva o presidente George W. Bush — e à Esquerda os Democratas Idealistas. Dito isso, foca-se nas separações entre os Democratas para falar da Doutrina Clinton.

atacado por assassinos nos tribunais haitianos e abandonou publicamente seu esforço promover os direitos humanos na China através do comércio, como resposta à intransigência de Pequim.”

³³⁸ NYE, 2002, p. 238.

³³⁹ Ibid., p. 239.

³⁴⁰ Ibid., p. 245.

No cenário doméstico o Partido Democrata caracteriza-se por uma plataforma majoritariamente comprometida com temáticas de inclusão social, enquanto os Idealistas focam nos direitos humanos e das minorias, Pragmáticos priorizam geração de empregos e melhoria econômica. Em termos de política externa, os democratas idealistas, segundo Deibel, fizeram pressão no Congresso para uma ampliação do caráter intervencionista estadunidense.

*Whether it was atrocities in the former Yugoslavia, or a usurpation of democracy in Haiti, or genocide in Central Africa, or a military rampage in East Timor, they were ready during the Clinton years to use American aid and, if necessary, American armed forces to help.*³⁴¹

De outro modo, os Pragmáticos mostraram-se mais “cuidadosos”, isto é, havia interesse em tomar a defesa humanitária internacional, mas *“they are acutely sensitive to many constraints on governing, and they recognize that overseas interventions can be costly and risky affairs, particularly where idealists goals seem to require the use of military force”*.³⁴²

Por seu turno, os Republicanos subdivide-se mais nominalmente que formalmente. Entre eles, afirma o autor, o Partido trafega em mão única, isto é, *“their core mission is to ensure equality of opportunity, to get government out of the way of competition”*.³⁴³ Entre tantos grupos, o governo Clinton devia julgar criteriosamente para onde direcionar a força estadunidense, e sempre buscar aliar os assuntos domésticos, interesse nacional e a responsabilidade em combater as novas demandas internacionais do Pós-Guerra Fria. Nye sustenta, contudo, que tantos aspectos controversos não são suficientes para legitimar a intervenção em Kosovo através dos bombardeios da OTAN e nem poderiam ter impedido os Estados Unidos de agir “com mais energia em Ruanda”.³⁴⁴

O autor explica que a Administração Clinton-Gore era um exemplo de pragmatismo democrata, pois o presidente compreendia habilmente que sucesso

³⁴¹ DEIBEL, Intraparty factionalism on key foreign policy issues. In: KELLEY, 2005, p. 68.

“Se era atrocidade na ex-Iugoslávia, ou uma usurpação da democracia no Haiti, ou genocídio na África central, ou de um distúrbio militar no Timor Leste, eles estavam prontos durante os anos Clinton para usar a assistência americana e, se necessário, forças armadas americanas ajudar”.

³⁴² Ibid., loc. cit.

“eles estão agudamente sensíveis as muitas obrigações de governo, e reconhecem que as intervenções estrangeiras podem ser custosas e arriscadas, particularmente onde os objetivos dos idealistas parecem requerer o uso da força militar”.

³⁴³ Ibid, p. 69.

“sua missão central é assegurar a igualdade de oportunidade, manter o governo afastado da competição”.

³⁴⁴ NYE, 2002, p. 246.

internacional poderia render dividendos em casa. Especialmente quando nas eleições de meio de mandato, quando o Legislativo é renovado, o Partido Democrata perdeu a maioria das cadeiras. Como prova disso,

*During the late 1990s it acted to relieve human suffering overseas only in places where, like Kosovo, idealists impulses were balanced by hard national interests, while strictly limiting U.S. military involvement in matters of purely humanitarian concern, like Central Africa or East Timor.*³⁴⁵

O direito de ingerência, assim, seria aplicado em demanda da segurança e a da prosperidade dos Estados Unidos, não havendo espaço para idealismos, logo espaços de pouco interesse poderiam não ser atendidos pelo caráter estritamente humanitário. Certamente a persecução e manutenção dos interesses estadunidenses não era dilema entre ou intrapartidário, por isso o pragmatismo democrata norteou, sobremaneira, a construção da estratégia de segurança nacional do país.

4.2. O pragmatismo institucionalizado - *A National Security Strategy of Engagement and Enlargement e National Military Strategy of the United States*

Após o discurso seminal de Anthony Lake na *Johns Hopkins University* no primeiro ano da gestão Clinton–Gore, os Estados Unidos buscaram consolidar e institucionalizar a estratégia do *Engagement and Enlargement*. Esse percurso fora extremamente delicado, devido à assimilação das experiências internacionais na seara da promoção de seus interesses e valores e à incorporação de questões humanitárias na agenda estadunidense, especialmente Somália (1992-1994) e Bósnia (1992-1995). Tais aspectos determinaram situações passíveis de intervenção ou de não-agressão e movimentos por cooperação ou unilateralismo.

Os primeiros passos foram dados com o intuito de erigir uma nova concepção de uso da força estadunidense. Juntos, *A National Security Strategy of*

³⁴⁵ DEIBEL, Intraparty factionalism on key foreign policy issues. In: KELLEY, 2005, p. 69.

“Durante o final dos anos 90 atuou para aliviar o sofrimento humanitário no exterior somente em lugares onde, como Kosovo, os impulsos dos idealistas foram balanceados por fortes interesses nacionais, ao strictily limitar a participação militar dos E.U. nas matérias do interesse puramente humanitário, como África central ou Timor Leste”.

Engagement and Enlargement e National Military Strategy of the United States of America. A strategy of flexible and selective engagement, institucionalizaram o pragmatismo democrata e circunscreveram a aplicabilidade do direito de ingerência por parte da Administração Clinton.

Em 1996, a concepção da nova estratégia dos Estados Unidos materializava *A National Security Strategy of Engagement and Enlargement*, a qual foi construída e veio construir as noções de liderança e excepcionalidade americana. Devido às qualificações sobre as quais já se escrevera anteriormente, creditava-se aos Estados Unidos liderança porque não era possível negligenciar seu papel no Pós-Guerra Fria, enquanto a herança militar da Guerra Fria diferenciava-o sensivelmente dos demais e colocava o país em posição privilegiada.

Profundamente influenciada por esses fatores, bem como a direcionando o foco para as novas demandas e oportunidades do Pós-Guerra Fria, a estratégia de E&E propunha três objetivos centrais: *“To enhance our security with military forces that are ready to fight and with effective representation abroad. To bolster America’s economic revitalization. To promote democracy abroad”*.³⁴⁶ Então, o que se promovia era uma visão de permeabilidade entre as esferas doméstica e internacional e dessa forma interligavam-se a abertura dos mercados estrangeiros, a promoção da democracia e a manutenção da presença militar estadunidense no mundo.

*Our national security strategy is therefore based on enlarging the community of market democracies while deterring and limiting a range of threats to our nation, our allies and our interests. The more that democracy and political and economic liberalization take hold in the world, particularly in countries of strategic importance to us, the safer our nation is likely to be and the more our people are likely to prosper.*³⁴⁷

Em termos econômicos havia certo equilíbrio entre as necessidades domésticas e externas, porém privilegiava-se a recuperação econômica, a geração de empregos e a redução do déficit orçamentário. Nesse sentido, o texto explicitava:

³⁴⁶ A National Security Strategy of Engagement and Enlargement. The White House, February 1996. “Realçar nossa segurança com forças militares que estão prontas para lutar no exterior e com representação eficaz. Amparar o revitalização econômico da América. Promover a democracia no exterior”.

³⁴⁷ A National Security Strategy of Engagement and Enlargement. The White House, February 1996. “Nossa estratégia de segurança nacional é baseada, conseqüentemente, na ampliação da comunidade de democracias de mercado enquanto impedimos e limitamos uma escala das ameaças a nossa nação, nossos aliados e nossos interesses. O mais que a democracia e a liberalização política e econômica tornem-se estabelecidas no mundo, particularmente nos países de importância estratégica para nós, provavelmente mais segura nossa nação e provavelmente mais próspera nossa população.”

Our strategy's trade initiatives, from NAFTA and the Uruguay Round of GATT to over 80 separate trade agreements, have created more than two million American jobs. With the Summit of the Americas and the APEC process, U.S. exports -- and jobs -- will continue to grow. Because of our emergency assistance to Mexico during its financial crisis, economic growth — although fragile — has returned and exports now exceed pre-NAFTA levels. Mexico has begun repaying its debt to the United States ahead of schedule, protecting the 340,000 American jobs NAFTA has already created because of exports to our partners.³⁴⁸

O documento mostra a ênfase numa política externa pautada em valores e interesses, ou seja, em engajamento e em expansão. Engajar-se na promoção dos valores considerados universais e trabalhar para expandir as oportunidades de realizar o interesse estadunidense.

Our national security strategy reflects both America's interests and our values. Our commitment to freedom, equality and human dignity continues to serve as a beacon of hope to peoples around the world. The vitality, creativity and diversity of American society are important sources of national strength in a global economy increasingly driven by information and ideas.³⁴⁹

Definia-se então um caminho comum entre a segurança nacional estadunidense e o destino mundial, tal qual a concepção de nação indispensável. Dessa forma,

the three central components of our strategy of engagement and enlargement are: (1) our efforts to enhance our security by maintaining a strong defense capability and employing effective diplomacy to promote cooperative security measures; (2) our work to open foreign markets and spur global economic growth; and (3) our promotion of democracy abroad. It also explains how we are pursuing these elements of our strategy in specific regions by adapting and constructing institutions that will help to provide security and increase economic growth throughout the world.³⁵⁰

³⁴⁸ A National Security Strategy of Engagement and Enlargement, February 1996.

“Nossa estratégia de iniciativas comerciais, do NAFTA a Rodada do Uruguai do GATT sobre 80 acordos de comércio separados, criaram mais de dois milhões de postos de trabalho americanos. Com a Cúpula das Américas e do processo do APEC, exportações norte-americanas — e empregos — continuarão a crescer. Por causa de nosso auxílio emergencial ao México durante sua crise financeira, o crescimento econômico — embora frágil — retornou e as exportações excedem agora os níveis pré-NAFTA. México começou a reembolsar seu débito aos EUA antes do programado, protegendo 340.000 trabalhos americanos que o NAFTA tem criado já por causa das exportações a nossos parceiros”.

³⁴⁹ A National Security Strategy of Engagement and Enlargement, February 1996.

“Nossa estratégia da segurança nacional reflete interesses e valores da América. Nosso compromisso com a liberdade, a igualdade e a dignidade humana continua a servir como uma baliza de esperança aos povos ao redor do mundo. A vitalidade, criatividade e diversidade da sociedade americana são importantes fontes da força nacional, numa economia global cada vez mais dirigida pela informação e pelas idéias”.

³⁵⁰ A National Security Strategy of Engagement and Enlargement, February 1996.

De acordo com Evans, E&E era inegavelmente dotada de um espírito wilsoniano (idealista), mas que também se mostrava próxima da concepção de Winston Churchill (1874-1965) para política externa britânica depois da II Guerra Mundial, isto é, a idéia de “Três Círculos” (“*Three Circles*”). Nesses termos o autor afirma: “*In this case the Clinton doctrine sees the USA as “the indispensable country” at the intersection of three overlapping circles of world power — Europe, Asia-Pacific and Western Hemisphere*”.³⁵¹ No interior dessas zonas os Estados Unidos investiriam seus esforços em paz democrática e conjugariam a segurança coletiva a partir de um princípio subsidiário, no qual a resolução das controvérsias estaria sob a responsabilidade local com total suporte dos Estados Unidos.³⁵²

E dessa forma o investimento em democracia e prosperidade econômica encarnava, novamente, o papel apaziguador das divergências internas e regionais. Daí deriva a noção de um uso da força militar seletivo, considerando-se a existência de questões que podem ser mais bem solucionadas através de ações diplomáticas e sanções econômicas e políticas.

Com o intuito de ampliar a esfera de atuação dos Estados Unidos, seja como mecanismo diplomático pautado na ameaça do uso da força, na ampliação das parcerias ou como a criação de instituições multilaterais mais adequadas às idiossincrasias dessa política externa, o governo Clinton procurou manter e ampliar a OTAN. A principal iniciativa nesse sentido — se é que não se trata da maior mobilização político-diplomática do país no período —, fora a consolidação da Parceria Para a Paz (*Partnership for Peace*, PFP), o primeiro passo para a manutenção e a ampliação geográfica dessa organização militar no Pós-Guerra Fria, o que incluía o desenvolvimento de parceria estratégica com a Rússia — o antigo pior inimigo.

“os três componentes centrais de nossa estratégia de engajamento e expansão são: (1) nossos esforços para realçar nossa segurança mantendo uma capacidade de forte defesa e empregando eficazmente a diplomacia para promover medidas de segurança cooperativa; (2) nosso trabalho para abrir mercados estrangeiros e estimular o crescimento econômico global; e (3) nossa promoção da democracia no exterior. Explica também como estamos perseguindo estes elementos de nossa estratégia em regiões específicas através da adaptação e construção de instituições que ajudarão fornecer a segurança e aumentar o crescimento econômico por todo o mundo.”

³⁵¹ EVANS, 1997 In: ____; NEWNHAM, 1998, p. 70.

“Nesse caso a Doutrina de Clinton considera os EUA como o país indispensável na interseção de três círculos sobrepostos de poder mundial — Europa, Ásia-Pacífico e Hemisfério Ocidental”.

³⁵² EVANS, 1997 In: ____; NEWNHAM, 1998, p. 70.

A Aliança do Atlântico colocava-se como um mecanismo eficiente na disseminação de segurança, prosperidade e democracia no eixo transatlântico, tanto que a nova estratégia dos Estados Unidos deixa explícito:

*At President Clinton's initiative, a NATO Summit in January 1994 approved the Partnership For Peace (PFP) program and initiated a process that will lead to NATO's gradual enlargement to ensure that the alliance is prepared to meet the European and transatlantic security challenges of this era, and to provide the security relationships that will buttress the underpinnings for the democratic and market economic gains in Europe since 1989.*³⁵³

No espaço de dois anos entre a Cúpula e a publicação desse documento (1994-1996), a OTAN ampliou de 12 para 27 o número de seus países membros, incluindo aí Rússia. Nesse âmbito, as antigas prioridades de defesa militar coletiva e a manutenção do equilíbrio europeu passavam a um segundo plano. Para a nova OTAN “as questões relacionadas a disputas territoriais, rivalidades étnicas e problemas políticos e econômicos estavam abrangidos no escopo do novo conceito” e determinavam o novo espaço de atuação militar da Aliança.³⁵⁴

E de fato,

*The NATO alliance will remain the anchor of American engagement in Europe and the linchpin of transatlantic security. That is why we must keep it strong, vital and relevant. [...] Only NATO has the military forces, the integrated command structure, the broad legitimacy and the habits of cooperation that are essential to draw in new participants and respond to new challenges.*³⁵⁵

Essa mudança na hierarquia estratégica possibilitou a participação da OTAN no conflito da Bósnia, em 1995, mas sua maturidade veio com a intervenção em Kosovo, quatro anos mais tarde.

Em termos das novas ameaças e a necessidade do uso da força, especificamente, E&E pontua que

³⁵³ A National Security Strategy of Engagement and Enlargement, February 1996.

“Em iniciativa do presidente Clinton, uma Cúpula da OTAN em janeiro 1994 aprovou o programa de Parceria para a Paz (PFP) e iniciou um processo que conduziu à ampliação gradual da OTAN para se assegurar que a aliança estivesse preparada para encontrar os desafios europeus e transatlânticos da segurança desta era, e para fornecer os relacionamentos de segurança que suportarão os alicerces para os ganhos democráticos e econômicos de mercado na Europa pós-1989”.

³⁵⁴ FRANÇA, Paulo Roberto C.C. A guerra do Kosovo, a OTAN e o conceito de “intervenção humanitária”. Porto Alegre: UFRGS, 2004, p. 106.

³⁵⁵ A National Security Strategy of Engagement and Enlargement, February 1996.

“A aliança da OTAN permanecerá âncora do engajamento americano na Europa e a peça vital da segurança transatlântica. Por isso é que devemos mantê-la forte, vital e relevante. [...] Somente a OTAN tem as forças militares, a estrutura de comando integrada, ampla legitimidade e os hábitos de cooperação que são essenciais para ganhar participantes novos e de responder aos novos desafios”.

*The new era presents a different set of threats to our security. In this new period, enhancing American security requires, first and foremost, developing and maintaining a strong defense capability of forces ready to fight. We are developing integrated approaches for dealing with threats arising from the development of nuclear and other weapons of mass destruction by other nations.*³⁵⁶

Dessa forma, tanto a presidência quanto o Congresso dos Estados Unidos atuaram firmemente na assinatura de tratados internacionais que regulassem o uso de armamentos. Deibel destaca a eficiência parceria entre o Executivo e o Legislativo quando das proposições *Chemical Weapons Convention (CWC)* e *Comprehensive Test Ban Treaty (CTBT)*, respectivamente a Convenção sobre Armas Químicas e Tratado para a Proibição Completa dos Testes Nucleares. Esse extingue o teste de armamentos nucleares para fins militares ou civis e fiou uma queda-de-braço entre Republicanos e Democratas no Congresso.³⁵⁷

O texto prossegue afirmando:

*Our security also requires a vigorous arms control effort and a strong intelligence capability. We have implemented a strategy for multilateral peace operations. We have clarified rigorous guidelines for when and how to use military force in this era.*³⁵⁸

Acerca da controvérsia direitos humanos, soberania e direito de ingerência, o documento não refuga o caráter intervencionista dos Estados Unidos, afirmando que *“all nations should be able to expect that their borders and their sovereignty will always be secure; however, this does not mean we or the international community must tolerate gross violations of human rights within those borders”*.³⁵⁹ Dessa forma, a nova estratégia ia de encontro à retórica humanitária clintoniana, definindo o compromisso do país e da comunidade internacional na proteção dos direitos humanos a despeito da soberania estatal.

³⁵⁶ A National Security Strategy of Engagement and Enlargement, February 1996.

“A nova era apresenta um diferente tipo de ameaças a nossa segurança. Nesse novo período, avançando a segurança americana exige, principalmente, desenvolver e manter uma forte capacidade de defesa com forças prontas para lutar. Nós estamos desenvolvendo aproximações integradas para tratar as ameaças que se levantam do desenvolvimento de armas nucleares e outras de destruição em massa por outras nações”.

³⁵⁷ DEIBEL, Intraparty factionalism on key foreign policy issues. In: KELLEY, 2005.

³⁵⁸ A National Security Strategy of Engagement and Enlargement, February 1996.

“Nossa segurança igualmente exige um vigoroso esforço do controle de armas e uma forte capacidade da inteligência. Nós temos executado uma estratégia para operações de paz multilaterais. Nós temos diretrizes rigorosas esclarecidas para quando e como usar a força militar nesta era”.

³⁵⁹ A National Security Strategy of Engagement and Enlargement, February 1996.

“todas as nações podem e devem esperar que seus limites e sua soberania estarão sempre seguros; entretanto, isto não significa que nós ou a comunidade internacional devemos tolerar brutais violações dos direitos humanos no interior daquelas fronteiras”.

Pecequilo ressalta que para muitos autores E&E é considerada uma estratégia inapropriada e incompleta, por ter sido concebida apenas como uma tentativa de se opor a estratégia da Contenção, sem que seu conteúdo considera-se medidas práticas. Ela explica que sob essa ótica, “o novo paradigma somente promovia uma exacerbação do internacionalismo, inflando a agenda das ambições da política externa, faltando-lhe um elemento disciplinador” e com base nisso, “Clinton parecia estar tornando-se ele próprio o ‘presidente da política externa’, aderindo não somente à visão de uma nova ordem, como lhe acrescentando uma lista de temas humanitários, de não-agressão e cooperação”.³⁶⁰

A autora afirma ainda que a estratégia do E&E quase nasceu morta, devido ao seu maior compromisso com a retórica que com a prática. Contudo, deu-se uma consolidação dessa estratégia entre 1997 e 1999; primeiro pela grave crise financeira mundial que assolou os mercados em fins de 1997, depois o escândalo decorrente do seu envolvimento extraconjugal com Monica Lewinsky e a ameaça de impeachment. Nesses termos, o auge da Doutrina Clinton teria sido Kosovo por, na concepção de Pecequilo, ter sido o sustentáculo de uma doutrina de intervenções humanitárias.³⁶¹

Pontuamos anteriormente que a Doutrina Clinton, sem dúvida, manteve-se alicerçada por pilares herdados da Guerra Fria, ou seja, a democracia e a expansão dos da economia de mercado, em muito estimulado pela abordagem do fim da história. A permanência desses valores mostra-se mais como readequação do país ao novo cenário que continuidade pura e simples. O contexto, em primeiro lugar, mudara significativamente, sem a ameaça soviética os Estados Unidos poderiam sim, como se discutiu no primeiro capítulo, ter optado pelo isolacionismo, mas o país decidiu aproveitar-se da situação para ampliar e consolidar sua hegemonia.

Como a concepção de Império regeu a Administração Clinton-Gore, os Estados Unidos comprometeram-se a modelar a ordem política internacional de acordo com seus princípios e valores, e isso jamais poderia incluir uma abdicação à democracia e aos princípios da economia capitalista. Especialmente pela crença kantiana que a disseminação de democracia tornaria o mundo mais seguro, ao mesmo tempo em que quanto mais adeptos a seu modelo de economia maior seria a recuperação econômica do país.

³⁶⁰ PECEQUILO, 2003, p. 311.

³⁶¹ PECEQUILO, 2003.

O que de fato se vê desde o discurso de posse de Clinton são os Estados Unidos focados em manutenção de poder e recuperação econômica. Os direitos humanos vieram, assim, como os revestimentos legitimadores que a priorização dos interesses e da segurança estadunidense necessitava. Se os valores mantinham-se os mesmos, as formas de levá-los à prática eram diferentes.

Assim, quando a crítica de Pecequillo invalida o E&E, descrevendo-o como continuísmo daquilo que se via durante a Guerra Fria, não leva em consideração que a NSS nunca negou o seu comprometimento com a defesa e a manutenção dos interesses e da segurança do país, nem que o comprometimento e o sucesso da ação militar no Iraque, em 1992, já aliavam o benefício estadunidense aos direitos humanos. Além de não pesar que a Somália e a reforma de operações de paz multilaterais estadunidenses mudaram radicalmente todo esse comprometimento.

Ratificando a supremacia das prioridades estadunidenses, a conclusão da Estratégia E&E sentencia:

*Our nation can never again isolate itself from global developments. Domestic renewal will not succeed if we fail to engage abroad to open foreign markets, promote democracy in key countries and counter and contain emerging threats. We are committed to enhancing U.S. national security in the most efficient and effective ways possible.*³⁶²

Mas como utilizar a vasta e única capacidade militar estadunidense? Em prol do interesse nacional em tempos de paz, mantendo-a sempre apta para lutar e vencer quando da necessidade de utilizá-la. Esses foram os aspectos fundadores da *National Military Strategy* (NMS). O documento, datado de 1995, apresenta os novos objetivos, conceitos, empreitadas e capacidades militares para enfrentar os desafios do Pós-Guerra Fria. A concepção desse ambiente internacional e seus perigos reiteram os aspectos que já foram apresentados nesse trabalho. As novas ameaças são descritas como difundidas, incertas, imprevisíveis e considera-se o aumento de possibilidades e motivações para conflitos pós-bipolaridade.

Como efeito, foram estabelecidos quatro princípios fundamentais de mobilização estratégica dos Estados Unidos: ***“regional instability; the proliferation of weapons of mass destruction; transnational dangers such as drug trafficking***

³⁶² A National Security Strategy of Engagement and Enlargement, February 1996.

“Nossa nação nunca poderá isolar-se outra vez dos desenvolvimentos globais. A renovação doméstica não sucederá se nós não nos engajarmos no exterior para abrir mercados estrangeiros, promovermos a democracia em países chaves e nos opusermos e contivermos ameaças emergentes. Estamos comprometidos em avançar a segurança nacional dos EUA dos modos mais eficientes e eficazes possíveis”.

and terrorism; and **dangers to democracy and reform in the former Soviet Union, Eastern Europe, and elsewhere**".³⁶³ Nesse sentido, a noção de instabilidade regional abarca

*many ethnic, religious, territorial, and economic tensions, held in check by the pressures of the bipolar global competition, erupted when the constraints posed by the Cold War was removed. Regional instability also results when regional powers such Iraq, Iran and North Korea pursue aggressive policies in attempts to dominate their neighbors military, politically or economically.*³⁶⁴

Sob esses termos foram estabelecidos dois elementos básicos na construção dos objetivos militares estadunidenses: promoção de estabilidade e frustração de agressões. Deles, por conseguinte, derivam os três componentes da nova estratégia militar: engajamento pacífico, prevenção e dissuasão de conflitos e luta e vencer as guerras travadas pelos Estados Unidos; os quais são complementados pelos conceitos estratégicos de presença no estrangeiro (*overseas presence*) e projeção de poder (*power projection*).

Devido à necessidade de manutenção da presença estadunidense no exterior, o presidente Clinton tratou sempre a questão de Defesa pela necessidade de reduzir os gastos, mas sem enfraquecer a capacidade de atuação e mobilização militar do país. Segundo a NMS,

*Overseas presence helps to keep important infrastructure available and ready in times of crisis. Although the size of our permanent overseas presence has decreased significantly in recent years because of changes in the international environment, the importance of these forces has not diminished. They provide visible proof of our commitment to defend American interests and those of our allies and friends.*³⁶⁵

³⁶³ National Military Strategy of the United States of America. A strategy of flexible and selective engagement. Washington DC, 1995.

"instabilidade regional; a proliferação das armas de destruição em massa; ameaças transnacionais tais como o tráfico de drogas e o terrorismo; e ameaças à democracia e à reforma na antiga União Soviética, Europa Oriental e qualquer outra parte".

³⁶⁴ National Military Strategy of the United States of America, 1995.

"muitas tensões étnicas, religiosas, territoriais e econômicas, controladas pelas pressões da competição global bipolar, entraram em erupção quando as restrições levantadas pela Guerra Fria foram removidas. Também resulta em instabilidade regional quando poderes regionais tal qual Iraque, Irã e Coréia do Norte leva a cabo políticas agressivas na tentativa de dominar seus vizinhos militar, econômica e politicamente".

³⁶⁵ National Military Strategy of the United States of America, 1995.

"A presença no estrangeiro ajuda a manter uma importante infra-estrutura disponível e pronta em período de crise. Embora o tamanho de nossa presença exterior permanente tenha diminuído significativamente nos últimos anos por causa das mudanças no ambiente internacional, a importância dessas forças não diminuiu. Fornecem a prova visível de nosso compromisso para defender interesses americanos e aqueles de nossos aliados e amigos".

Como conseqüência, a manutenção do alcance e da capacidade militar mesmo num contexto de retração de investimentos seria obtida através de maior projeção de poder, ou seja, o elemento dissuasivo de potenciais adversários e ameaças e, nesse sentido, essa projeção pode também ser compreendida preventivamente. Para os Estados Unidos,

*Our ability to rapidly project power worldwide depends on four strategic mobility enhancements: increased airlift capability, additional pre-positioning of heavy equipment afloat and ashore, increased surge capacity of our sealift, and improved readiness and responsiveness of the Ready Reserve Force. Power projection is essential for performing the required tasks of all components of the strategy, however, it is most critical in the deterrence and conflict prevention [...].*³⁶⁶

No campo do engajamento pacífico destaca-se o direito de ingerência e dessa forma a manutenção da presença militar e da projeção de poder internacional destina-se a “*improve collective military capabilities, promote democratic ideals, relieve suffering, and in many other ways enhance regional stability*”; com esse fim, um contingente bastante significativo de soldados estadunidenses permanece mobilizado diariamente ao redor do mundo.³⁶⁷

Daí é possível mapear uma inflexão da Doutrina Clinton. Inicialmente o presidente discursava por um total engajamento dos Estados Unidos em questões humanitárias, na prática o país, apesar de manter sua estrutura de defesa, mostrou-se suscetível a influência de outros aspectos para decidir sobre quando, onde e como aplicar o direito de ingerência. Assim, se durante a Guerra Fria a *palavra mágica* era Contenção, por ora ela era Seletividade. Se a política externa prevê engajamento e expansão e a estratégia militar flexibilidade e seletividade nesse engajamento, além de toda a retórica dos discursos, Clinton mostrou-se verdadeiramente um democrata pragmático. Equilibrando-se entre as obrigações domésticas, pelas quais ele e Al Gore foram eleitos, e a necessidade de promover os objetivos de E&E onde os custos fossem mais baixos e os interesses mais altos.

³⁶⁶ National Military Strategy of the United States of America, 1995.

Nossa habilidade de projetar rapidamente poder no mundo inteiro depende da potencialidade de quatro mobilizações estratégicas: maior capacidade de transporte aéreo, pré-posicionamento suplementar de equipamentos pesados flutuantes e em terra, a intensificação do aumento de nossa capacidade marítima, e melhorada disponibilidade e capacidade de resposta do Ready Reserve Force. A projeção de poder é essencial para a realização das tarefas necessárias a todos os componentes da estratégia, no entanto, é mais decisivo na dissuasão e prevenção de conflitos [...].

³⁶⁷ National Military Strategy of the United States of America, 1995.

“melhorar as capacidades militares coletivas, promover ideais democráticos, aliviar o sofrimento e de muitas outras formas fomentar a estabilidade regional”.

4.2.1. Os lugares da África e da Europa na Estratégia de Segurança Nacional dos Estados Unidos

A NSS apresentou quais eram as principais áreas de interesse dentro da política externa dos Estados Unidos para o Pós-Guerra Fria. Baseava-se na primazia dos EUA para difundir a democracia e a economia de mercado como garantia de segurança e preservação da ordem e destinava atenção militar para conter as ameaças emergentes, especialmente quando caracterizassem instabilidade regional e interferência nos interesses estratégicos do país. A preservação dos direitos humanos e as catástrofes humanitárias, por sua vez, ganhavam destaque pela capacidade desestabilizadora da segurança regional, em alguns casos internacional, e pelo poder de arregimentar apoio político-institucional e popular, tanto interno quanto externo.

Foram hierarquizados criteriosamente quais eram os espaços preferenciais de atuação dos Estados Unidos, a saber, em ordem de importância: a Europa, Eurásia, a região do Pacífico e o Leste Asiático, devido ao temor de que ali surgissem lideranças regionais capazes de rivalizar com o poderio estadunidense; o Hemisfério Ocidental (Canadá e México, especialmente) por sua proximidade geográfica; o Sul e o Sudeste Asiático e o Oriente Médio, como garantia de acesso a reservas energéticas e pelo grande foco de instabilidade na região (islamismo, terrorismo); e por fim, a África.

Ambos, NSS e NMS, denotam as possibilidades de integração dos novos princípios estratégicos — Engajamento e Expansão e Flexibilidade e Seletividade — com as esferas regionais, apresentando de que forma os Estados Unidos se relacionam com cada área específica do globo. Sobre a Europa os documentos recuperam a importância da manutenção da OTAN e a criação da PFP, explicando, além disso, que “*our strategy of engagement and enlargement is central to U.S. policy toward Europe. European stability is vital to our own security*”.³⁶⁸ Essa, a lição que os Estados Unidos aprenderam com as duas guerras mundiais.

O país manteve sempre destacado investimentos e parcerias com a Europa. Alexandre Del Valle pontua que, em 1995, mais da metade dos investimentos

³⁶⁸ A National Security Strategy of Engagement and Enlargement, February 1996.

“Nossa estratégia do engajamento e expansão é central à política dos EUA para Europa. A estabilidade europeia é vital a nossa própria segurança”.

estadunidenses (51%) eram destinados à região europeia, especialmente para Alemanha, Grã-Bretanha e Países Baixos. O autor imprime a importância da manutenção desses laços transatlânticos como fator de sustentação da segurança e prosperidade através de uma abordagem bastante ácida. Explica, dessa forma, que os Estados Unidos investiram na OTAN não mais “como um instrumento militar, mas como meio de conservar uma presença política, diplomática e econômica no Velho Continente, a pretexto de manter a ordem” e que a própria União Europeia, a despeito da sua capacidade em rivalizar com os EUA, “desde as origens a construção europeia foi subordinada aos interesses americanos, e que sua evolução não cessou de se fazer com o aval deles”.³⁶⁹

Sobre a Aliança do Atlântico Norte especificamente, a NMS esclarece que embora tenham desaparecido as condições para as quais a organização fora criada com o fim do Pacto de Varsóvia e da Guerra Fria, os Estados Unidos não poderiam abdicar de sua capacidade de dissuasão e da alternativa militar que ele representava às Nações Unidas. Dessa forma,

*The Alliance has embraced a new strategic concept that recognizes the changes in the geostrategic environment and is adjusting its missions, command arrangements, and forces accordingly. Implementing the Combined Joint Task Force concept will facilitate NATO's participation in non-traditional, out-of-area, operations such as peace operations, sanctions enforcement, and humanitarian assistance. It will also enable NATO to provide timely operational support to other bodies such as the United Nations and the Western European Union.*³⁷⁰

Com isso, a adesão de novos membros, inclusive antigos Estados soviéticos, dava a organização maior mobilidade estratégica para atuar em alguns casos e garantir, a reboque, maior estabilidade regional.

A África é bem menos incensada que a Europa por esses instrumentos estratégicos, mas admite-se ser uma área franca para a expansão da democracia e econômica. Por isso os principais investimentos dos Estados Unidos foram no estabelecimento de um sistema eleitoral livre e na observação das eleições em

³⁶⁹ VALLE, Alexandre Del. Guerras contra a Europa. Rio de Janeiro, Bom Texto, 2003, p. 141.

³⁷⁰ National Military Strategy of the United States of America, 1995.

“A aliança aceitou um novo conceito estratégico que reconhece as mudanças no ambiente geoestratégico e ajusta suas missões, organização de comando e forças de acordo com elas. A implementação do conceito Combined Joint Task Force facilitará a participação da OTAN em operações não-tradicionais ou fora de sua esfera, tais como operações de paz, aplicação de sanções e ajuda humanitária. Igualmente permitirá a OTAN fornecer a sustentação operacional oportuna a outros organismos tais como Nações Unidas e a União Europeia”.

alguns países, na liberdade de imprensa, o incentivo para o fim de regimes ditatoriais e estímulo ao desenvolvimento econômico. O continente africano é sedutor por seu contingente populacional — mão-de-obra e consumidores em abundância — e repelente pela violência humanitária e as grandes pandemias, com destaque para AIDS.

Joseph Ki-Zerbo explica que os Estados Unidos se dispuseram a atuar no vazio deixado pelos antigos colonizadores europeus, em especial França e Bélgica, devido aos “interesses planetários em matéria de abastecimento de produtos brutos energéticos, indispensáveis para sua economia, em particular sua indústria de ponta [...], como o famoso coltran ou o cobalto [...]” que lá são abundantes. Ao mesmo tempo em que as empresas multinacionais poderiam atuar com menos entraves nessa região que em outras, e assim a África também contribuiria para a retomada econômica estadunidense.³⁷¹

O país investe na promoção de democracia e eleições livres e de certo modo contribui para diminuir calamidades, misérias, contudo, quando as exigências são maiores, como as diversas modalidades de genocídio e conflitos civis, os Estados Unidos tendem a ser reticentes. Diz-se em E&E que o país utilizou a força em algumas questões, como a somali, e noutras — Ruanda, Sudão, Angola, Serra Leoa e Libéria — a atuação destinou-se a apaziguar os sofrimentos dos refugiados através de assistência humanitária. O texto afirma que

*Such efforts by the United States and the international community must be limited in duration and designed to give the peoples of a nation the opportunity to put their own house in order. In the final analysis, the responsibility for the fate of a nation rests with its own people.*³⁷²

Com base no aparato metodológico apresentado por Ciro Cardoso e Ronaldo Vainfas, os documentos não devem ser lidos em busca de informações diretas, descuidando-se de reconstruir mentalmente as motivações do autor. A interpretação desse tipo de fonte não deverá tomar os documentos como verdadeiros e transparentes, mas como *portadores de discursos*, isto é,

³⁷¹ KI-ZERBO, Joseph. Para quando a África? Entrevista com René Holestein. Rio de Janeiro: Pallas, 2006, p. 49.

³⁷² A National Security Strategy of Engagement and Enlargement, February 1996.

“Tais esforços dos Estados Unidos e da comunidade internacional devem ser limitados na duração e ser projetados para dar às populações nacionais a oportunidade de pôr sua própria casa em ordem. Na análise final, a responsabilidade para o destino de uma nação descansa com seu próprio povo”.

impregnados de enunciados mesmo que implicitamente, de suas produções social, ideológica, lingüística e de poder.³⁷³

Creditava-se que a África deveria desenvolver mecanismos auto-suficientes para resolver as suas crises, pois a ajuda estrangeira não poderia ultrapassar mais que o necessário o limite da soberania popular. Mas na prática esse mecanismo soa irônico em comparação com a atitude que os Estados Unidos tiveram — e ainda têm — com relação à solução de controvérsias em Kosovo e no movimento pró-autonomia da região.³⁷⁴

Por seu turno, *National Military Strategy* silencia acerca de uma parceria ou da necessidade de construção de mecanismos inter-regionais de segurança e cooperação, nem o comprometimento estadunidense em oferecer suporte às alianças regionais existentes, como a Organização da Unidade Africana à época. Afirmava apenas: “*Our forces deploy to Africa to participate in humanitarian or peace operations as national interests dictate*”.³⁷⁵

Assim, os documentos deixam claro não somente o comprometimento diferenciado dos Estados Unidos nos conflitos regionais, mas principalmente o que seria engajamento seletivo. Os Estados Unidos apontaram claramente o quanto de pragmatismo havia na tomada de decisão acerca do direito de ingerência e nesse contexto a África e a Europa ocupam lugares distintos. Pois, se o grau de investimento no uso da força por razões humanitárias é alto, o retorno precisa ser igualmente alto.

4.3. O Engajamento Seletivo

Se desde o início a Doutrina Clinton apresentava a parcialidade de sua retórica humanitária, já comprometida por vir legitimar o foco em expansão dos

³⁷³ CARDOSO, Ciro F.; VAINFAS, Ronaldo. (orgs) Domínios da História. Ensaios de teoria e metodologia. Rio de Janeiro: Campus, 1997.

³⁷⁴ Após os bombardeios as tropas da OTAN tiveram seu mandato ampliado e encabeçaram o processo de administração civil internacional do território kosovar. Por ora, esse órgão, as Nações Unidas, a União Européia e a OSCE permanecem responsabilidades por monitorar e salvaguardar a região.

³⁷⁵ National Military Strategy of the United States of America, 1995.

“Nossas forças desdobram-se na África para participar de operações humanitárias ou operações de paz conforme ditam os nossos interesses nacionais”.

valores democráticos e econômicos ocidentais, pode-se afirmar que o Engajamento Seletivo veio para ratificar a coesão desse discurso. Ou seja, não se pode falar de *dois pesos e duas medidas* para o uso da força estadunidense, conforme acreditávamos inicialmente, mas de uma única medida: o interesse nacional. Conforme explica a NSS, “*We therefore will send American troops abroad only when our interests and our values are sufficiently at stake*”.³⁷⁶

Mais que uma opção pelo multilateralismo ou pelo unilateralismo em termos humanitários, havia um anseio pela preservação da segurança e da prosperidade dos Estados Unidos em primeiro lugar. O interesse nacional, assim, advém claramente da relação entre a política de um Estado e o cenário internacional. Refere-se tanto a uma ferramenta analítica para identificação dos pontos ou objetivos de política externa ou, de forma mais ampla, ao discurso utilizado na justificativa de uma preferência política particular.

Sua essência se estabelece sobre alguns princípios fundamentais: segurança nacional, sobrevivência e interesses vitais. Contudo, o interesse nacional não se detém a noções de caráter estratégico-militar, firmando também “*the ideas associated with economic well-being, the promotion of ideological principles and the establishment of a favourable world order or balance*”.³⁷⁷ Tais fatores atuam de forma isolada ou combinada na modelagem da política externa e, conseqüentemente, de quais questões são vitais, superiores ou periféricas para cada Estado.

Perry e Carter explicam que a afirmação de prioridades nacionais que exigiam o uso da força dos Estados Unidos, mudou sensivelmente da Guerra Fria para o Pós. Eles explicam que as ameaças prioritárias dividiam-se de três formas na bipolaridade:

No topo da hierarquia achava-se a lista A de graves ameaças da União Soviética à nossa sobrevivência [bem como] a hostilidade da China e a proliferação de material nuclear [...]. A lista B, de ameaças iminentes aos nossos interesses, mas não à nossa sobrevivência), incluía situações como a da Península Coreana e a do Golfo Pérsico. A lista C, de importantes ‘contingências que afetam indiretamente a segurança dos Estados Unidos, mas não ameaçam diretamente os

³⁷⁶ A National Security Strategy of Engagement and Enlargement, February 1996.

“Nós conseqüentemente enviaremos tropas americanas no exterior somente quando nossos interesses e nossos valores estão suficientemente ameaçados”.

³⁷⁷ EVANS; NEWNHAM, 1998, p.346.

“as idéias associadas com o bem-estar econômico, a promoção de princípios ideológicos e o estabelecimento de uma ordem mundial ou balanço favoráveis.”

interesses americanos', englobava 'os Kosovos, as Bósnias, as Somálias, Ruandas e os Haitis'.³⁷⁸

Ao final da Guerra Fria os Estados Unidos permaneceram pautados pelo esquema de ameaças prioritárias. Com as iminências da Lista A eliminadas, os direitos humanos foram alavancados a mais destaque na política externa, mas o país seguia focado na sua sobrevivência. Como consequência, os Estados Unidos pautavam-se numa estratégia que viria equilibrar o realismo do interesse nacional ao idealismo da promoção dos direitos humanos: o engajamento seletivo. Esse modelo funcionava para política externa dos Estados Unidos como o *braço direito* do pragmatismo da Doutrina Clinton, aumentando a capacidade de avaliar quando, onde e porque intervir.

Robert Art pontua que dentre todas as possibilidades estratégicas, da Contenção, Hegemonia, Segurança Coletiva global ou regional, Segurança Cooperativa ao Isolacionismo, esse tipo é o mais adequado para o país no Pós-Guerra Fria, pois “*selective engagement correctly understands America’s interests and because it most effectively uses the nation’s military power to protect them*”.³⁷⁹

O autor explica que existem oito interesses capazes de manter equilibrada a estratégia E&E e assegurar os Estados Unidos: impedir a propagação — da fabricação ao comércio — de armas de destruição em massa; certificar a ausência de conflitos interestatais na região mais estrategicamente importante, a Eurásia; garantir a estabilidade do preço do petróleo através da manutenção das reservas do Golfo Pérsico divididas entre vários Estados; a preservação da ordem econômica internacional aberta; propagação do modelo político de liberal-democracia; preservar direitos humanos, evitando genocídios e demais tragédias humanitárias; e, por fim, atentar para mudanças climáticas e para a deterioração da camada de ozônio — aquecimento global. E então define que esses pontos dividem-se em liberais e realistas:

The first three – preventing NBC weapons from falling into the wrong hands, maintaining a deep Eurasian great power peace, and keeping Persian Gulf oil reserves divided – are vital and generally accord with what are termed realist goals. The last three – preserving an open international economy, fostering the spread of democracy and the

³⁷⁸ CARTER; PERRY, 1999 Apud NYE, 2002, p. 241.

³⁷⁹ ART, Robert J. Geopolitics Updated: The Strategy of Selective Engagement. *International Security*. V. 23, N. 3, 1998. p. 79.

“engajamento seletivo compreende corretamente os interesses da América e porque é o que mais efetivamente utiliza o poder militar da nação para protegê-los”.

*observance of human rights, and averting severe climate change and ozone depletion – are desirable and generally accord with what are termed liberal goals.*³⁸⁰

Nesse sentido, a própria NSS explicita a importância dos Estados Unidos engajarem-se seletivamente no cenário internacional:

*Our engagement must be selective, focusing on the challenges that are most important our own interests and focusing our resources where we can make the most difference. We must also use the right tools — being willing to act unilaterally when our direct national interests are most at stake; in alliance and partnership when our interests are shared by others; and multilaterally when our interests are more general and the problems are best addressed by the international community.*³⁸¹

Art defende que na prática o engajamento seletivo tornar-se-ia positivo para os demais Estados, já que manteria a primazia dos Estados Unidos e, conseqüentemente, o equilíbrio de todo o sistema internacional.

*It aims to keep the United States secure and prosperous, but goes beyond those classical realist goals to attain liberal goals as well: to nudge the world toward the values the nations hold dear — democracy, free markets, human rights, and international openness. Selective engagement aims to do well not only for the United States, but for others too, in the belief that if others benefit in the ways just described, so too does the United States.*³⁸²

Essa percepção parece-nos equivocada por não realizar que os valores e interesses estadunidenses não são universais e temas que porventura estejam fora dessa redoma de interesses privilegiados podem ser relegados a um segundo plano

³⁸⁰ ART, 1998, p. 83.

“Os primeiros três — impedir que as armas nucleares, biológicas e químicas caiam em mãos erradas, manutenção de uma profunda paz entre potências mundiais da Eurásia e manter divididas as reservas de petróleo do Golfo Pérsico — são vitais e geralmente em acordo com o que denominamos objetivos realistas. Os últimos três — preservação de uma economia internacional aberta, promoção da propagação de democracia e da observância de direitos humanos e prevenção de severas mudanças climáticas e a reduzir danos ao ozônio — são desejáveis e geralmente em acordo com o que denominamos objetivos liberais”.

³⁸¹ A National Security Strategy of Engagement and Enlargement, February 1996.

“Nosso engajamento deve ser seletivo, centrando-se sobre os desafios que são mais importantes para os nossos próprios interesses e focando nossos recursos onde podemos fazer mais diferença. Devemos também usar as ferramentas certas — disposto a atuar unilateralmente quando nossos interesses nacionais diretos estiverem sob maior risco; através de aliança e parceria quando nossos interesses forem compartilhados pelos outros; e multilateralmente quando nossos interesses forem mais gerais e os problemas forem melhor direcionados pela comunidade internacional”.

³⁸² ART, 1998, p. 80.

“Objetiva manter os Estados Unidos seguros e prósperos, mas vai além daqueles objetivos realistas clássicos ao alcançar também objetivos liberais: impulsionar o mundo em direção aos valores que as nações consideram caros — democracia, livre mercado, direitos humanos e a abertura internacional. Engajamento seletivo objetiva fazer bem não somente aos Estados Unidos, mas também para os outros, na crença que os demais se beneficiariam dos modos descritos conforme os Estados Unidos”.

e não receber a atenção devida. Assim, concomitante a construção de uma retórica humanitária e da inserção dessas demandas na política externa, os Estados Unidos consolidaram dentro da estratégia E&E a reformulação da participação do país em operações de paz multilaterais.

Portanto, tornava-se seletiva e flexível — conforme o subtítulo da *National Military Security* — a participação do país nas operações de paz da Organização das Nações Unidas, mas mais que isso: seriam seletivas as situações em que os EUA fariam uso da força. Esse engajamento poderia ser dividido em contatos entre militares, assistência humanitária às nações em crise, até *peacekeeping operations* (operações de manutenção de paz).

Sobre esse tipo de atividade a *National Security Strategy* explica que quando os interesses estivessem de acordo, os Estados Unidos estariam preparados para participar de esforços multilaterais (*peacekeeping*, *peace enforcement* e outras modalidades) para resolver conflitos regionais e amparar novos governos democráticos. Quanto às operações de manutenção de paz (*peacekeeping*) especificamente, diz-se que os Estados Unidos

*We remain prepared to support traditional peacekeeping operations on a case-by-case basis. When warranted by circumstances and national interests, this support may include participation of US combat units. When appropriate, we prefer to share the burden of peacekeeping with allies and friends.*³⁸³

Contudo, a despeito da retórica, o fator determinante para o envolvimento direto dos Estados Unidos num conflito regional ou na contenção das novas ameaças globais é o interesse nacional estadunidense. Nesse âmbito, a estratégia E&E é bastante clara:

*When our national security interests are threatened, we will, as America always has, use diplomacy when we can, but force if we must. We will act with others when we can, but alone when we must. We recognize, however, that while force can defeat an aggressor, it cannot solve underlying problems.*³⁸⁴

³⁸³ National Military Strategy of the United States of America, 1995.

“Permanecemos preparados para apoiar operações tradicionais de manutenção de paz numa base casuística. Quando autorizada por circunstâncias e por interesses nacionais, esta sustentação pode incluir a participação de unidades de combate dos Estados Unidos. Quando apropriado, preferimos compartilhar a carga da operação de manutenção de paz com aliados e amigos”.

³⁸⁴ A National Security Strategy of Engagement and Enlargement, February 1996.

“Quando nossos interesses de segurança nacional estão ameaçados, nós, como a América sempre fez, utilizaremos a diplomacia quando pudermos, mas se necessário a força. Atuaremos em parceria quando pudermos, mas sozinhos quando formos obrigados. Reconhecemos, entretanto, que enquanto a força pode derrotar um agressor, não pode solucionar problemas domésticos”.

Ou como também explica *National Military Strategy* “*When more significant interests are at stake and our capabilities would make a difference, we must also be prepared to deploy forces, usually in conjunction with allies and friends, but alone if we must*”.³⁸⁵ Desse modo, os Estados Unidos não estavam negando o uso da força, mas condicionando-o criteriosamente e reiteradamente aos seus interesses nacionais. O direito de ingerência, portanto, era admissível quando os mesmos estivessem ameaçados. O engajamento humanitário dos Estados Unidos mostrava-se, de fato, seletivo. Em especial, dada à reforma da estratégia relacionada às operações de paz multilaterais (*Presidential Decision Directive 25*, de 1994), a qual se torna fundamental para entender essa aplicação do direito de ingerência, pois reconstrói de forma decisiva o envolvimento e a participação dos Estados Unidos em intervenções humanitárias e guerras de intervenção.

4.4. PDD 25: O que Ruanda e Kosovo têm em comum

O país passa a avaliar com mais cuidado os objetivos de cada operação, assegurando inteiramente a tomada de decisões militares nas mãos do presidente e, principalmente, estabelecendo critérios que protejam suas forças armadas e ao mesmo tempo permitam a execução apropriada das tarefas atribuídas. Destarte, operações de manutenção de paz são diferenciadas das missões militares tradicionais, inclusive com a possibilidade de destacamento de militares da reserva para atuar nesse tipo de tarefa. Em suma, quando os Estados Unidos se dispõem a participar de missões desse tipo devem fazê-lo em concordância com as especificações da PDD 25.

Já no primeiro ano de gestão o presidente encomendara um estudo para avaliar o ônus gerado para os Estados Unidos por atuar em operações de paz das Nações Unidas. A gestão Clinton-Gore herdara de sua antecessora a participação na Missão das Nações Unidas na Somália (UNOSOM I: *United Nations Operation in*

³⁸⁵ National Military Strategy of the United States of America, 1995.

“Quando interesses mais significativos estão em jogo e nossas capacidades fariam diferença, devemos igualmente ser preparados para desdobrar forças, geralmente junto com aliados e amigos, mas sozinho se obrigados”.

Somalia). Como o governo já acenava preocupação com as novas demandas globais àquela época, decidiu-se que passaria aos Estados Unidos o controle daquela missão, que então foi renomeada de UNITAF, *Unified Task Force Operation*.

Com isso, o conflito somali, com cerca de 300.000 mortos, na maioria crianças vitimadas por fome e doenças,

podia ter se convertido no teatro ideal para a demonstração do acerto da concepção de segurança coletiva que amplia o leque desencadeador da coerção militar para abarcar situações de crise humanitária ou de violações dos direitos humanos e delega a aplicação da força coletivamente autorizada a exércitos nacionais ou a tropas da ONU.³⁸⁶

Ao contrário, a atividade estadunidense mostrou-se demasiadamente longa e os soldados expostos à violência das tropas do General Aideed na capital Mogadíscio comoveu negativamente a opinião pública estadunidense. A população dos Estados Unidos não conseguia entender como uma intervenção humanitária havia se transformado numa dura batalha urbana.

*During the Somalia intervention, the primary goal of the mission changed drastically over time, from ending famine, to rebuilding the state, to capturing warlord Aideed. While the public valued the first of these goals highly and tolerated costs incurred while achieving it, the latter two goals were much less important to Americans, leading to decline in support when the goals changed and to a much lower tolerance of costs.*³⁸⁷

Tal qual na Síndrome do Vietnã, *the body bag effect* afastou o apoio do Legislativo e popular e fora determinante para o esvaziamento das tropas na região para medidas de reestruturação da participação dos Estados Unidos nas operações de paz vindouras. A imagem televisionada de soldados das forças estadunidenses mortos sendo arrastados e outros feitos prisioneiros, determinava que havia sido “posta definitivamente em cheque a presunção da validade política do uso da força para impor a paz na Somália”, por isso o Senador Mitch MacConnel afirmara que o

³⁸⁶ PATRIOTA, Antonio de Aguiar. O Conselho de Segurança após a Guerra do Golfo: a articulação de um novo paradigma de segurança coletiva. Brasília: FUNAG, 1998, p. 68.

³⁸⁷ MacKINNON, Michael G. The evolution of US Peacekeeping under Clinton: a fairweather friend? London, Frank Cass, 2000, p. 87.

“Durante a intervenção na Somália, o objetivo preliminar da missão mudou drasticamente com o tempo, de acabar a miséria para reconstruir o Estado e capturar o senhor da guerra Aideed. Quando o público avaliou o primeiro desses objetivos, altos custos foram tolerados enquanto estivessem sendo atingidos, os outros dois eram muito menos importantes para os americanos, conduzindo a declinação do apoio e uma tolerância muito mais baixa aos custos”.

multilateralismo havia sido assassinado no dia 3 de outubro de 1993 nas ruas da capital somali.³⁸⁸

A intervenção humanitária dos Estados Unidos na Somália começou em dezembro 1992 e terminou em 31 de março de 1994. Clinton havia atentado de modo incisivo que aquela era uma ação militar multilateral verdadeiramente motivada por questões humanitárias, no momento de retirada das tropas o país já discutia de que forma entraria em ação na Bósnia. Segundo MacKinnon, quatro dias depois daquele ataque Clinton discursou pela televisão à população e informou que a postura com relação à Somália havia mudado radicalmente e que os Estados Unidos já tinham uma data para sair (31 de março) de lá.

*Moreover, he made it clear that the United States government was disavowing any responsibility in seeing Somalia rejoin to the international community by saying that 'it is not our job to rebuild Somalia, or even create a political process that can allow Somalia's clans to live and work in peace; Somalia must do that for themselves.'*³⁸⁹

Entretantes, o presidente já havia mobilizado os Departamentos de Estado e Defesa para reformular o direito de ingerência, especificamente acerca da participação do país em operações de imposição e manutenção da paz.

Sendo considerada um enorme fracasso a atuação na Somália, em maio de 1994 passou a vigorar a *Presidential Decision Directive 25 – U.S. Policy on Reforming Multilateral Peace Operations*. Defendia-se que os Estados Unidos deveriam adequar-se as realidades do Pós-Guerra Fria, contudo a reforma acentuava a necessidade de aliar os interesses do país e as operações de paz, aumentando a capacidade de ganhos dos EUA ao imiscuírem-se noutras operações daquele porte.

Peace operations are not and cannot be the centerpiece of U.S. foreign policy. However, as the policy states, properly conceived and well-executed peace operations can be useful element in serving America's interests. The directive prescribes a number specific of steps; to improve US and UN management of UN peace operations in

³⁸⁸ PATRIOTA, op. cit. p. 78.

Sobre a declaração do Senador McConnel ver nota 90.

³⁸⁹ MacKINNON, 2000, p. 24.

“Além disso, ele deixou claro que o governo de Estados Unidos desvinculou toda a responsabilidade em ver a Somália reunir-se à comunidade internacional dizendo que ‘não é nosso trabalho reconstruir a Somália, ou mesmo criar um processo político que pudesse permitir que os clãs somalis vivessem e trabalhassem em paz; a Somália é que deveria fazer isso por ela mesma’.

*order to ensure that use of such operations is selective and more effective.*³⁹⁰

Mas qual a relação disso com Ruanda e Kosovo? Acreditamos, pois, que a Somália é o *filio invisível* existente entre os dois casos. Conforme dito preliminarmente, a escolha de casos não lineares e causais para a comparação advinha da necessidade de ver o que não estava dito. Tal fracasso é, possivelmente, a justificativa mais comum para as decisões referentes aos acontecimentos em Ruanda, segundo explica Nye “um dos efeitos diretos do desastre da Somália foi o fracasso dos Estados Unidos [...] em apoiar e reforçar as forças de paz das Nações em Ruanda, coisa que podia ter impedido um verdadeiro genocídio em 1994”.³⁹¹

A despeito de terem sido alterados os objetivos iniciais da operação, como explicou MacKinnon, a gestão Clinton não estava disposta a usar a força por demandas humanitárias em áreas que não fossem de interesse estratégico do país. Por isso, creditamos também a PDD 25 a determinação para que os EUA mobilizassem esforços para intervir em Kosovo.

Desta perspectiva, é fácil compreender o baixo grau de vontade política associado a Ruanda (não havia interesse) e à Chechênia [por exemplo,] (riscos altos demais) e o alto grau associado à Bósnia e, da mesma forma, a Kosovo (proximidade da Europa, temor de uma guerra mais ampla nos Bálcãs, mobilização da opinião pública, vitalidade da OTAN após a Guerra Fria).³⁹²

Michael MacKinnon pontua que três questionamentos passam a determinar a contribuição dos Estados Unidos para missões humanitárias:

*Are the resources (personnel, funds, etc) required available? Is American participation necessary for the mission's success? Is the American role 'tied to clear objectives' and can 'an endpoint for US participation' be identified? Does domestic and Congressional support exist for the proposed operation, or can it be generated? And, lastly, are the command and control arrangements acceptable?*³⁹³

³⁹⁰ Presidential Directive Decision 25 – U.S. Policy on Reforming Multilateral Peace Operations. The White House, May 6, 1994.

“Operações de paz não são e não podem ser a peça central da política externa dos EUA. No entanto, como política de Estado, devidamente concebidas e bem executadas operações de paz podem ser um elemento útil a serviço dos interesses da América. A medida prevê uma série de passos específicos; para melhorar o gerenciamento dos EUA e da ONU sobre operações de paz da ONU, a fim de garantir que a utilização deste tipo de operações seja seletiva e mais eficaz”.

³⁹¹ NYE, 2002, p. 243.

³⁹² FALK, 2006, p. 6.

³⁹³ MacKINNON, 2000, p. 27.

“Os recursos necessários (pessoal, fundos, etc) estão disponíveis? A participação da América é necessária para o sucesso da missão? O papel americano está ‘amarrado por objetivos claros’ e pode ‘um ponto final para participação americana’ ser identificado? Existe apoio doméstico e do

Com isso os Estados Unidos sobrepõe seus interesses, certeza de sucesso, menor risco em ação e apoio popular e institucional como mecanismos determinantes para o direito de ingerência. Esses aspectos, como vimos na estratégia do E&E, imiscuíram-se por toda a política externa da gestão Clinton nesse sentido.

A PDD 25 determina, por fim, que

*Properly constituted, peace operations can be one useful tool to advance American national interests and pursue our national security objectives. The US cannot be the world's policeman. Nor can we ignore the increase in armed ethnic conflicts, civil wars and the collapse of governmental authority in some states -- crises that individually and cumulatively may affect US interests. This policy is designed to impose discipline on both the UN and the US to make peace operations a more effective instrument of collective security.*³⁹⁴

Nesse sentido, Clinton afirmou, em 1996, que as novas ameaças e os riscos que delas derivavam precisavam ser enfrentados de modo direto e efetivo, para que os Estados Unidos — e os demais países, por conseqüência — não padecessem por culpa delas no futuro. Não obstante, o presidente ratifica

*Of course, we can't be everywhere. Of course, we can't do everything. But where our interests and our values are at stake, and where we can make a difference, America must lead. We must not be isolationist. We must not be the world's policeman. But we can and should be the world's very best peacemaker.*³⁹⁵

Bobbitt, contudo, questiona radicalmente a validade da PDD 25. O autor não concorda que essa medida tenha influenciado na estratégia dos Estados Unidos afirmando: “não obstante, a PDD 25 pouco impacto exerceu sobre a política americana; seus parâmetros nunca chegaram a ser incluídos na Estratégia de

Congresso para os propósitos da operação, ou isso pode ser gerado? E, por fim, os arranjos de controle e comando são aceitáveis?”

³⁹⁴ “Constituídas corretamente, as operações da paz podem ser uma ferramenta útil para promover os interesses nacionais americanos e para perseguir nossos objetivos da segurança nacional. Os EUA não podem ser a polícia do mundo. Nem podemos ignorar o aumento em conflitos étnicos armados, guerras civis e o colapso da autoridade governamental em alguns estados —crises que individual e cumulativamente podem afetar os interesses estadunidenses. Esta política é projetada impor a disciplina a ONU e aos EUA, concomitantemente, para fazer a operações da paz um instrumento mais eficaz da segurança coletiva”.

³⁹⁵ State of the Union Address, January 23, 1996. Disponível em: <www.usa-presidents.info/union/clinton-4.html> Acesso em: 23 set. 2005.

“Evidentemente, não podemos estar em todos os lugares. Evidentemente, não podemos fazer tudo. Mas quando os nossos interesses e os nossos valores estão em jogo, e onde podemos fazer a diferença, a América deve liderar. Não devemos ser isolacionistas. Mas não devemos ser a polícia do mundo. Mas podemos e devemos ser os melhores pacificadores do mundo”.

Segurança Nacional”.³⁹⁶ Dessa forma, o autor desconsidera o quanto a Estratégia de Segurança Nacional e a concepção do direito de ingerência dos Estados Unidos foram influenciadas pela PDD 25.

E conclui, equivocadamente, que “nem parecem ter sido aplicados às missões dos Estados Unidos no Haiti, na Bósnia ou Kosovo”. Ocorre, após a análise da *National Military Strategy*, *A National Security Strategy* e da concepção de engajamento seletivo, que os Estados Unidos fizeram uso da PDD 25 para atuar tanto nos casos negados por Bobbitt quanto em Ruanda.

Se a nova estratégia para a política externa prevê que o país deve intervir apenas áreas em que lhe interessem ou que ameace a sua segurança, o país determinou pelo mesmo motivo por que agir num caso e não em outro: interesse. Em Ruanda não havia interesse, em Kosovo sim. Portanto, a tomada de decisão nesse sentido, determina que a prática da ingerência humanitária por parte desse país corresponde a um engajamento seletivo, sujeito às determinações de política externa e em acordo com o interesse nacional na área de conflito.

Devido a PDD 25, o que a NSM explica sobre a participação dos EUA em ações humanitárias é, no mínimo, inquietante. Sobre a questão diz-se:

*Our Armed Forces stand ready to participate in humanitarian and disaster relief operations at home and abroad. The US military can offer unique capabilities in terms of logistics (transport, supply, and distribution), communications, and security. Often, our greatest contribution to these operations resides in our ability to rapidly respond when more traditional relief agencies are overwhelmed. After these organizations are "up and running," military forces can be withdrawn. A prime example of this concept is the recent US assistance operation in Rwanda.*³⁹⁷

Conforme apresentado na seção sobre os genocídios, os Estados Unidos buscaram de todas as formas negar que em Ruanda ocorrera algo desse tipo através da utilização de inúmeras *palavras g*, ao mesmo tempo em que focaram seus esforços militares na região na retirada de cidadãos estadunidenses. Como

³⁹⁶ BOBBIT, Philip. A guerra e a paz na história moderna. O impacto dos grandes conflitos e da política na formação das nações. Rio de Janeiro: Campus, 2003, p. 282.

³⁹⁷ National Military Strategy of the United States of America, 1995.

“Nossas forças armadas estão prontas para participação humanitária e operações de ajuda humanitária em casa e no exterior. As forças armadas dos EUA podem oferecer capacitação única em termos de logística (transporte, apoio, e distribuição), de comunicações e de segurança. Frequentemente, nossa grande contribuição para estas operações reside em nossa habilidade de responder rapidamente quando agências de ajuda humanitária mais tradicionais estão assoberbadas. Depois que estas organizações estão “ativamente em serviço,” as forças militares podem ser retiradas. Um exemplo principal deste conceito é a operação recente de auxílio dos EUA em Ruanda”.

exemplo, destaca-se o comunicado do presidente Clinton sobre a questão ruandesa três dias após a morte do presidente ruandês e o início do genocídio:

*Finally, let me say just a brief word about a very tragic situation in the African nation of Rwanda. I'm deeply concerned about the continuing violence following the assassination of the President, the Prime Minister, and other officials as well as some of our United Nations peacekeepers. There are about 250 Americans there. I'm very concerned about their safety, and I want you to know that we're doing all we can to ensure their safety.*³⁹⁸

O interesse em salvaguardar os seus concidadãos era o que mobilizava o presidente, tanto que numa carta ao Congresso Clinton escrevera que

*As violence in the capital escalated, the State Department ordered the departure of U.S. Government employees and dependents. Combat-equipped U.S. military forces began deploying to Burundi to be in a position to conduct possible noncombatant evacuation operations of U.S. citizens and designated third-country nationals. [...] **It did not become necessary for U.S. forces to enter Rwanda.** [...] I am pleased to report that these operations were successful, that no hostilities were encountered, and that no casualties were suffered by U.S. forces in this operation. I took these actions pursuant to my constitutional authority to conduct foreign relations and as Commander in Chief. I am providing this information as part of my effort to keep the Congress fully informed, consistent with the War Powers Resolution.*³⁹⁹ (grifo nosso)

A única vez que o Clinton usou a expressão genocídio para referir ao caso ruandês foi para dizer, em 15 de julho de 1994, que os Estados Unidos não

³⁹⁸ The President's Radio Address, April 9, 1994. 1994 Public Papers of the President of USA, Books I & II, The U.S. Government Printing Office. p. 660.

"Finalmente, deixe-me dizer apenas uma breve palavra sobre uma situação muito trágica na nação africana de Ruanda. Eu estou profundamente preocupado com a contínua violência posterior ao homicídio do presidente, do primeiro ministro e de outros oficiais, assim como alguns de nossos defensores da paz nas Nações Unidas. Há aproximadamente 250 americanos lá. Eu estou muito interessado na segurança deles, e eu quero saber que estamos fazendo tudo que nós podemos para garantir-lhes a segurança".

³⁹⁹ Letter to Congressional Leaders on the Evacuation of United States Citizens From Rwanda and Burundi. April 12, 1994. 1994 Public Papers of the President of USA, Books I & II, The U.S. Government Printing Office. p. 678-679.

"Com a escalada da violência na capital, o Departamento de Estado requisitou a partida de empregados do governo dos EUA e seus dependentes. As forças militares equipadas para combate estadunidenses começaram a desdobrar-se por Burundi para estar em posição de conduzir possíveis operações de evacuação não-combativas de cidadãos dos EUA e designarem [suas funções a] terceiros nacionais. [...] Não foi necessário para as tropas dos EUA entrar em Ruanda. [...] Estou satisfeito em relatar que essas operações foram bem sucedidas, que nenhuma hostilidade fora encontrada e que não houve nenhuma vítima nossa nessa operação. Tomei estas ações conforme minha autoridade constitucional de conduzir a política externa e como comandante-em-chefe. Estou fornecendo esta informação como parte de meu esforço para manter o congresso inteiramente informado, de acordo com War Powers Resolution".

poderiam manter diplomatas num país cujo “*regime supports genocidal massacre*” e, portanto a embaixada no país seria fechada.⁴⁰⁰

Lançada concomitante ao genocídio em Ruanda, mais que qualquer regra de prudência na atuação e proteção das tropas estadunidenses, a PDD 25 apresentava quais eram os tipos de missão que o país gostaria de evitar.

Mas sobre Kosovo, cinco anos mais tarde, a PDD 25 teria o efeito inverso. O presidente Clinton não hesita ao explicar por quais motivos era necessário intervir:

*Do our interests in Kosovo justify the dangers to our Armed Forces? I've thought long and hard about that question. I am convinced that the dangers of acting are far outweighed by the dangers of not acting—dangers to defenseless people and to our national interests. If we and our allies were to allow this war to continue with no response, President Milosevic would read our hesitation as a license to kill. There would be many more massacres, tens of thousands more refugees, more victims crying out for revenge.*⁴⁰¹

De fato, a situação kosovar materializava aquela noção de que quando os interesses ameaçados fossem demasiadamente importantes o direito de ingerência seria aplicado, seja sob a forma de intervenções humanitárias ou guerras de intervenção. Logo, devido ao risco e a responsabilidade que envolve a aplicação do direito de ingerência desde a atuação na Somália, percebe-se que há sempre o julgamento entre os graus de interesse e risco.

*That is why we have acted now: because we care about saving innocent lives; because we have an interest in avoiding an even crueller and costlier war; and because our children need and deserve a peaceful, stable, free Europe. By acting now, we are upholding our values, protecting our interests, and advancing the cause of peace.*⁴⁰²

⁴⁰⁰ Statement on the Closing of the Embassy of Rwanda July 15, 1994. 1994 Public Papers of the President of USA, Books I & II, The U.S. Government Printing Office. p. 1257.

⁴⁰¹ Address to the Nation on Airstrikes Against Serbian Targets in the Federal Republic of Yugoslavia (Serbia and Montenegro), March 24, 1999. 1994 Public Papers of the President of USA, Books I & II, The U.S. Government Printing Office. p.452.

“Nossos interesses em Kosovo justificam os perigos para nossas formas armadas? Eu pensei longa e duramente sobre essa questão. Estou convencido que os perigos da ação são compensados pelo perigo da inação — perigos àquela população sem defesa e aos nossos interesses nacionais. Se nós e nossos aliados permitíssemos que essa guerra contuasse sem resposta, Presidente Milosevic leria nossa hesitação como uma licença para matar. Haveria muitos mais massacres, mais dezenas de milhares de refugiados, mais vítimas clamando por vingança”.

⁴⁰² Address to the Nation on Airstrikes Against Serbian Targets in the Federal Republic of Yugoslavia (Serbia and Montenegro), March 24, 1999. 1994 Public Papers of the President of USA, Books I & II, The U.S. Government Printing Office. p.453.

“Por isso que estamos agindo agora: por que nós nos importamos em salvar vidas inocentes, porque temos interesse em evitar uma guerra ainda mais cruel e custosa; e porque nossas crianças precisam e desejam uma Europa pacífica, estável e livre. Agindo agora estamos defendendo nossos valores, protegendo nossos interesses e avançado na causa da paz”.

Sobre a intervenção em Kosovo, Ignácio Ramonet afirma que a ação estadunidense fora incoerente. Num primeiro momento, visava destituir Slobodan Milosevic e seu governo autoritário, praticante de violações humanitárias contra os albanos-kosovares. Em seguida e de fato, a participação dos Estados Unidos passa a ser motivada por seus interesses estratégicos, tais quais a aplicação de uma nova estratégia para a OTAN, a ampliação e o reforço às nações democráticas, e de outro modo, sugere às Nações Unidas um maior papel moral tendo outra organização para dividir a capacidade de gestão de crise.

Para os Estados Unidos, em especial,

o caso do Kosovo lhes fornece um pretexto ideal para completar um processo que lhes interessa extremamente: a nova legitimação da OTAN. [A qual] teria sido mantida em razão da influência política que ela proporciona aos Estados Unidos na Europa e porque ela bloqueia o desenvolvimento de um sistema estratégico europeu rival no sistema americano.⁴⁰³

Para Del Valle, a intervenção em Kosovo trata-se da primeira guerra moderna legítima e contra o princípio de soberania. Discorrendo sobre os objetivos estratégicos dos Estados Unidos para o Cáucaso e para os Bálcãs, reafirma que um deles é a extensão e a reafirmação da OTAN como força policial a serviços dos interesses norte-americanos e colocando, assim, uma parte da segurança europeia fora do continente. Para ele, se a defesa da população albanesa em Kosovo era a justificativa, no decorrer da guerra as verdadeiras intenções dos Estados Unidos foram expostas: “proibir, no futuro, toda exaçoão conduzida por um ditador, contra uma minoria sobre território da Europa [...]; justificar a existência da Aliança Atlântica, real ‘objetivo da guerra’; [...] destruir o potencial militar-industrial e econômico da Iugoslávia”.⁴⁰⁴

Que seja, todos os fatores apresentados por Valle estão inseridos no conjunto dos interesses nacionais dos Estados Unidos. Conforme destacou-se dos documentos estratégicos anteriormente apresentados, Clinton focava a segurança europeia, a promoção da democracia e da liberdade econômica e a manutenção da OTAN como pontos centrais do seu engajamento e expansão. Em 1998 uma ratificação de *A National Security Strategy of Engagement and Enlargement* é

⁴⁰³ RAMONET, Ignácio. *Guerras do Século XXI. Novos temores e novas ameaças*. Petrópolis: Vozes, 2003, p. 138.

⁴⁰⁴ VALLE, 2003, p.272.

publicada. Seu principal objetivo é reafirmar os pontos levantados no texto anterior e aprofundar a participação do país no contexto internacional. Ou seja,

*This strategy encompasses a wide range of initiatives: expanded military alliances like NATO, its Partnership for Peace, and its partnerships with Russia and Ukraine; promoting free trade through the World Trade Organization and the move toward free trade areas by nations in the Americas and elsewhere around the world; strong arms control regimes like the Chemical Weapons Convention and the Comprehensive Nuclear Test Ban Treaty; multinational coalitions combating terrorism, corruption, crime and drug trafficking; and binding international commitments to protect the environment and safeguard human rights.*⁴⁰⁵

Há mais interesse nacional em intervir em Kosovo que em Ruanda. Por isso, Roméo Delleire afirma:

*The world is ruled by a belief that will permit other genocides. The superpowers had no interest in you. They were interested only in Yugoslavia. The guiding principle was that in Rwanda it's tribalism, it's history repeating itself. In Yugoslavia, it's different. It's 400 years of historic conflict between great religions of the world. It's ethnic cleansing. It's European security. It's white. Rwanda is black. It's in the middle of Africa. It has no strategic value. And all that's there, they told me are people, and there are too many anyway. Standing here, I say to you that Roméo Delleire, as Force Commander, failed the Rwandan people since January 1994.*⁴⁰⁶

Dessa forma Delleire explicita por que os Estados Unidos intervieram em Kosovo, mas não em Ruanda: o país direciona o seu uso da força para regiões que lhe sejam estratégicas. O sofrimento ruandês, de fato, não interessava à gestão Clinton-Gore, mas o kosovar sim.

⁴⁰⁵ A National Security Strategy for a new century. October 1998.

“Esta estratégia abrange uma ampla escala de iniciativas: expansão de alianças militares como a OTAN, de sua Parceria para a Paz, e das suas parcerias com Rússia e Ucrânia; promoção do livre-comércio através da Organização Mundial do Comércio e o movimento por áreas de livre-comércio entre as nações das Américas e outras partes do mundo; fortalecer medidas de controle de armamentos tal qual a Convenção sobre Armas Químicas e o Tratado de Proibição Completa de Testes Nucleares; coalizões multinacionais de combate ao terrorismo, corrupção, crime organizado e tráfico de drogas; e forçar o cumprimento de compromissos internacionais para proteger o meio ambiente e a defesa dos direitos humanos.”

⁴⁰⁶ Roméo Delleire, National University of Rwanda, 2004 apud SHAKE hands with the devil: The journey of Roméo Delleire. Produção e direção de Peter Raymond. Canadá: White Pine Productions, 2004. DVD.

“O mundo é governado por uma crença que permite outros genocídios. As superpotências não tiveram nenhum interesse em vocês. Elas estavam interessadas somente na Iugoslávia. O princípio norteador era que Ruanda é tribalismo, é a história que se repete. Na Iugoslávia é diferente. São 400 anos de conflito histórico entre grandes religiões do mundo. É limpeza étnica. É segurança europeia. É branca. Ruanda é negra. Está no meio da África. Não tem nenhum valor estratégico. E tudo que está lá, disseram-me, são as pessoas, e há em excesso de qualquer maneira. Estando aqui, digo-lhes que Roméo Delleire, como o Comandante da Força, falhou com a população ruandesa desde janeiro 1994”.

É pertinente destacar aqui, a propósito da citação da Delleire, que a Bósnia desempenha um papel de destaque para ambos os casos. No auge da crise ruandesa, a comunidade internacional estava mais preocupada com a crise que culminaria em Srebrenica, que pôs a Europa novamente frente aos campos de concentração. À época do auge da crise em Ruanda, a lentidão na tomada de decisão, na ausência de uma solução diplomática, comprometia ainda mais a situação de bósnios, croatas e muçulmanos. Mas ao contrário do que se deu em Ruanda, OTAN e ONU mobilizaram suas forças para cessar a violência na região.⁴⁰⁷

Por sua vez, o prejuízo dessa demora marcou sobremaneira os Estados Unidos, que viram perturbados seus interesses na Europa. E de fato Clinton tinha a Bósnia em mente quando comunicou a nação das motivações para intervir em Kosovo:

*We learned some of the same lessons in Bosnia just a few years ago. The world did not act early enough to stop that war, either. And let's not forget what happened: innocent people herded into concentration camps [...]. Two million Bosnians became refugees. This was genocide in the heart of Europe, not in 1945 but in 1995; not in some grainy newsreel from our parents' and grandparents' time but in our own time, testing our humanity and our resolve.*⁴⁰⁸

Apesar de haver anteriormente negado que a PDD 25 fosse peça indispensável e absorvida pela nova estratégia dos Estados Unidos, vem de Phillip Bobbit a precisão em resumir a resposta que procurávamos desde o início:

os interesses de segurança dos Estados que disponibilizam suas forças não são idênticos para todas as regiões, muito menos para todos os Estados, mesmo ampliando-se tais interesses em doses com uma dose de preocupação com a estabilidade mundial. **Um derramamento de sangue em Ruanda é um acontecimento tão terrível quanto um derramamento de sangue na Iugoslávia, mas enquanto um constitui um problema humanitário para o Ocidente, o outro consiste numa crise geoestratégica.**⁴⁰⁹ (grifo nosso)

⁴⁰⁷ AGUILAR, 2003.

⁴⁰⁸ Address to the Nation on Airstrikes Against Serbian Targets in the Federal Republic of Yugoslavia (Serbia and Montenegro), March 24, 1999. 1994 Public Papers of the President of USA, Books I & II, The U.S. Government Printing Office. p. 451.

“Aprendemos algumas das mesmas lições na Bósnia há apenas alguns anos. O mundo também não agiu cedo o bastante para parar aquela guerra. E não vamos nos esquecer do que aconteceu: pessoas inocentes foram postas em campos de concentração [...] Dois milhões de Bósnios tornaram-se refugiados. Era um genocídio no coração da Europa, não em 1945, mas em 1995; não naqueles pequeninos cinejornais do tempo dos nossos pais e avós, mas em nosso tempo, testando nossa humanidade e nossa capacidade de resolver.”

⁴⁰⁹ BOBBITT, 2003, p. 341.

Ao demonstrar que interesses superam a importância das vidas humanas, em termos estratégicos, a Doutrina Clinton e o engajamento seletivo demarcaram a atuação dos Estados Unidos para Ruanda e para Kosovo. Através da PDD 25, da *National Security Strategy* e da *Military Security Strategy* a gestão Clinton consolidou uma retórica do interesse humanitário, cujas determinações pendiam mais para o interesse e negligenciavam os direitos humanos. A política externa dos Estados Unidos instituiu com isso, concomitantemente, uma burocratização da indiferença que teve em Ruanda seu primeiro teste e uma maximização de interesses que permitiu a intervenção em Kosovo.

CONCLUSÃO

Se a política externa é de fato a face que uma nação exhibe para o mundo, podemos afirmar sem medo que os Estados Unidos nesse período eram interesseiros. Não no sentido que a expressão adquire comumente, mas sim como prova da aplicação do governo Clinton-Gore em priorizar, a qualquer custo, os interesses nacionais dos Estados Unidos. Por sobrevivência ou primazia, através de mecanismos multi ou unilaterais, o país priorizou durante oito anos a persecução e a conservação de valores e interesses caros estadunidenses.

Todo presidente deixa um legado ao fim de seu governo. No Brasil, Estados Unidos e quaisquer outros países, sucessos, promessas não cumpridas ou escândalos marcam a forma que o líder “entrará para história”. Bill Clinton ficou marcado por ser um gestor eficiente e capaz de conduzir os Estados Unidos pelos desafios do Pós-Guerra Fria; negativamente por seu envolvimento em escândalos sexuais e por isso ter mentido para sua família e toda a nação. Por seu turno, o vice-presidente Gore será lembrado como o presidente que ganhou, mas não levou, além de *popstar* internacional da defesa ambiental.

Contudo, pudemos perceber que os legados da gestão Clinton-Gore extrapolam essas características e ajudam a compreender o cenário internacional dos primeiros anos do Pós-Guerra Fria, localizar a validade e as críticas de conceitos fundamentais, como soberania e genocídio, e o comportamento do país quanto a aplicabilidade do direito de ingerência. Esse trabalho pôde mapear e interligar através de Ruanda e Kosovo uma série de itens fundamentais para o funcionamento salutar das relações internacionais contemporâneas.

Se a crença numa nova ordem mundial pacífica e duradoura não fora tão certa quanto Fukuyama inferiu, foi por que não tardou a serem descobertas novas ameaças à estabilidade pós-bipolaridade. A ausência dos limites impostos pela Guerra Fria, inclusive pelo terror nuclear, abriu espaço para ameaças difusas e imprevisíveis, dentre as quais se destacam o terrorismo internacional, o tráfico de armas e drogas e as demandas ambientais e humanitárias. Cada um desses fatores implicava instabilidade regional ou, em casos mais amplos, internacional.

A partir dessas ameaças foram determinados os aspectos que mereceriam o uso da força pelos Estados Unidos: contra-agressão em caso de ataques contra o território dos Estados Unidos e de seus aliados; defesa de princípios econômicos fundamentais, isto é, mercado e livre-iniciativa; defesa, promoção e preservação da democracia; controle da disseminação de ameaças transnacionais — terrorismo internacional, tráfico de armamentos, inclusive de destruição em massa, e drogas; manutenção da estabilidade nas áreas de interesse e da confiança dos aliados; e a contenção de violações humanitárias.

Ao lado do Primeiro-Ministro britânico Tony Blair, Clinton buscava erguer uma nova política externa baseada na promoção de valores ocidentais, em especial a democracia e a defesa humanitária. O nexos estabelecido entre o interesse nacional estadunidense e a conjuntura internacional da década de 1990, marcada pelo aumento de conflitos interestatais e intra-estatais capazes de produzir tragédias humanitárias, desencadeou um processo de estimulação dos direitos humanos como fator de segurança global. Emergira daí a concepção de que os direitos humanos constituíam fator de instabilidade internacional. Frente à diminuição de conflitos interestatais e o aumento de confrontos intestinos, que provocavam um grande número de refugiados, possibilitavam crises econômicas e prejudicavam o equilíbrio regional, a comunidade internacional poderia organizar uma intervenção para que a ordem fosse restabelecida.

Não obstante, o que se viu fora falta de consenso sobre as demandas humanitárias, questionamento jurídico do direito de ingerência, sacralização da soberania e esvaziamento do conceito genocídio. Apesar do crescente número de conflitos com largas conseqüências humanitárias no Pós-Guerra Fria, percebe-se o direito de ingerência como uma anomalia jurídica, com base nos princípios de igualdade jurídica e soberania.

Nesse sentido, tencionávamos esclarecer dois aspectos fundamentais: o direito de ingerência (1) sendo desdobrado em intervenções humanitárias — abarcando ações militares ou de ONGs — e guerras de intervenção o tem diminuído seu caráter negativo, normalmente decorrente de sua confusa identificação com ações sorrateiras dos mais fortes contra os mais fracos; e que (2) apesar da falta de legalidade jurídica para o termo, essa prática é um mal necessário na comunidade internacional contemporânea enquanto não sejam estabelecidos consensos acerca

das questões humanitárias ou sejam desenvolvidos mecanismos de solução de controvérsias menos suscetíveis que o Conselho de Segurança das Nações Unidas.

Bem como valorizamos a soberania estatal, por sua centralidade nas relações internacionais e compreendemos que o conceito vem mudando significativamente devido à intensa transnacionalização. Mas creditamos que a complexidade das demandas humanitárias exige que a soberania não seja amoral e impermeável a ponto de proteger governos criminosos e socorrer populações em crise; ao mesmo tempo em que sua excessiva flexibilização poderia, sim, permitir ações comprometidas *stricto sensu* com o interesse do interventor.

Sobre o compromisso com a contenção de genocídios repousa, em nossa opinião, um dos aspectos mais constrangedores com o qual foi preciso lidar ao longo dessa pesquisa. Quando foi proposto um capítulo para tratar dessa temática a intenção era demarcar que genocídios não eram definidos a partir de números, tendo o holocausto como regra geral. Nesse sentido, a bibliografia e a documentação destacada sobre o tema foram francas em apresentar que essa questão encontrava-se formalmente estabelecida.

Então, utilizamos da teoria da ação discursiva para enquadrar os genocídios como atos perlocutórios, ou seja, a transformação da palavra em ação. Logo, Ruanda e Kosovo apesar dos números díspares de vítimas possuíam as características para serem ambos considerados genocídios. Contudo, a banalização do termo, a despeito da pouca ênfase em como enfrentá-lo, determinou que uma série de receios e eufemismos permeasse o seu uso. Nos casos escolhidos para análise do despropósito no uso do termo genocídio era notável: Kosovo pelo alto interesse envolvido e ampla capacidade de mobilização da opinião pública era vorazmente reconhecido como tal pela mídia internacional, já Ruanda, por ser menos estratégico e por isso não haver interesse em intervir na questão, tornou-se celeiro de palavra g pelos Estados Unidos e na própria ONU.

Em seguida foi interessante notar que a Convenção para a prevenção e a repressão do crime de genocídio não formaliza instrumentos efetivos e nem defende o uso da força para esse fim. O documento indica um conjunto de passos jurídicos que devem cumpridos junto às Nações Unidas em caso de suspeição de que está em curso esse tipo de crime contra a humanidade. Poder-se-ia afirmar que a Convenção encontra-se proscrita, sendo incapaz de cumprir seu princípio fundador, contudo, parece mais correto que o Pós-Guerra Fria e a negação do holocausto tão

presente no Ocidente tenham criado uma jurisprudência no trato da questão, propiciando que seja utilizada a força quando necessário.

Os Estados Unidos, nesse sentido, contribuíram para que o holocausto se tornasse um lugar de memória ocidental, construíram um museu e transformaram a expressão “holocausto nunca mais” em mantra, mas mantiveram — e mantém — seu comprometimento com questões humanitárias associadas ao interesse nacional. A importância estratégica determinava se o país aplicaria ou não o direito de ingerência em certas regiões, pois o uso da força nessas questões é demasiadamente alto e precisa recompensar o investimento.

Acreditávamos inicialmente que essa ausência de consenso por parte dos Estados Unidos envolvesse inúmeras motivações casuístas para determinar por que intervir aqui e não acolá. Em negação, a documentação e a própria coesão da retórica humanitária de Ruanda a Kosovo demonstrou-nos que no direito de ingerência havia uma dicotomia entre uma guerra que não era do interesse estadunidense e outra, em região de importância estratégica e que, por isso, ameaçava-lhe a segurança. Portanto, a motivação, ao contrário do que pensou-se inicialmente, não é difusa, não há *dois pesos e duas medidas* em jogo. O interesse nacional estadunidense determinava, e somente ele, onde o país interviria, onde haveria atuação reticente ou onde nada será feito.

Através do método comparativo foi possível ver aquilo que não estava lá, isto é, criar um continuum que interligasse e padronizasse as ações para Ruanda e Kosovo. Argumentamos, portanto, que o impacto trazido pela atuação na Somália determinou sobremaneira de que forma os Estados Unidos fariam uso da força. A PDD 25 demarcou que o direito de ingerência precisava de mais que comprometimento com os direitos humanos: necessitava de interesse estratégico, apoio da opinião pública e uma ação militar projetada para a vitória.

Esses fatores consubstanciaram o pragmatismo da Doutrina Clinton e foram institucionalizados através da *National Military Strategy of the United States of America. A Strategy of flexible and selective engagement* e *A National Security Strategy of Engagement and Enlargement*. De modo que o engajamento coletivo era a nova face da política externa dos Estados Unidos e determinava a fidelidade do país aos seus valores e interesses nacionais.

Isso não impede, por exemplo, que a ligação entre os dois casos seja a Bósnia, na medida em que os Estados Unidos não intervieram em Ruanda por que

aquela crise era mais importante à época do genocídio dos tutsis, mas intervieram em Kosovo incisivamente para evitar que a demora quanto à tomada de decisão e a mobilização da OTAN no caso bósnio se repetisse.

Ainda assim, porém, a decisão permaneceria na esfera do interesse estratégico em cada região. A Europa, cuja estabilidade, paz e segurança devem ser mantidas a todo custo; e a África, sobre a qual não me vem explicações mais bem postas e igualmente cruéis que as de Philippe Bobbitt e Roméo Delleaire, que não era estrategicamente interessante.

Isso posto, testamos as três hipóteses propostas inicialmente. Problematizamos as ações diferenciadas da política externa estadunidense para Ruanda e Kosovo e observamos os limites e as divergências sobre o conceito de direito de ingerência, o lugar da soberania diante da noção de promoção de direitos humanos no Pós-Guerra Fria, o abuso no uso do conceito genocídio e as motivações para que os Estados Unidos utilizem a força por questões humanitárias. Concluimos com isso que:

- O direito de ingerência torna-se fundamental no cenário internacional contemporâneo por destacar a responsabilidade em destinar atenção às violações humanitárias a despeito dos limites impostos pela soberania estatal e pela ausência de consenso.
- Que a soberania, por seu lado, não pode ser usada como escudo que impeça a comunidade internacional, através de intervenções humanitárias ou guerras de intervenção, de interromper graves violações aos direitos humanos.
- Apesar da baixa efetividade da Convenção, existe um comprometimento tácito para o uso da força a fim de cessar genocídios. Para os Estados Unidos esse compromisso é diretamente proporcional ao interesse estratégico do país na região em questão, o que determina, portanto, onde o país poderá ou não e de que forma intervir.
- Diante da ausência de condições que subscrevam o direito de ingerência e obriguem a ação em quaisquer crises, sem considerar prioritariamente os interesses estratégicos, as guerras de intervenção se sobreporão às intervenções humanitárias e para solucionar essa questão serão necessários investimentos em organismos multilaterais regionais

alternativos às limitações impostas pelos Membros Permanentes do Conselho de Segurança das Nações Unidas.

Apesar de ter sido possível observar que os Estados Unidos decidiram sobre Ruanda e Kosovo com base no mesmo princípio, não legitimamos, por isso, essa atitude. Certa vez disseram-me que o grande desafio do genocídio era mobilizar a preocupação dos espectadores para as vítimas desconhecidas. Como fazer as pessoas interromperem seus jantares, atividades cotidianas, para se solidarizarem com tragédias humanitárias ao redor do mundo? Como fazer que elas se mobilizem, tomem partido e exijam atitudes para interromper ou minimizar sofrimentos que não eram seus? De fato essas questões não são simples e nem acredito que caibam, mesmo após esse trabalho, arriscar respostas que não soem piegas. Mas é possível entender que a paralisia não se restringe aos indivíduos, mas também ao sistema. Não há, pois, obrigação em intervir.

Por mais drástica que pareça essa afirmação, os mecanismos do Direito Internacional e as ações de política externa não estão amplamente comprometidos com a contenção de genocídios. A Convenção de 1948 é um marco, sem dúvida, mas também delibera frouxamente o que fazer sobre um crime que se torna mais presente e ao mesmo tempo é banalizado ao descrever a totalidade dos crimes de intolerância. E é preciso fazer mais que atesta o documento atualmente para prevenir e impedir genocídios ao redor do mundo.

Reconstruir acontecimentos recentes — os quais puderam ser vivenciados pelos meios de comunicação —, ainda que uma delicada tarefa historiográfica é menos penoso que reconhecer a brutalidade e a capacidade de destruição do ódio étnico em Kosovo, mas especialmente em Ruanda. O que denota a necessidade de multiplicação de trabalhos sobre o tema. No que tange à postura externa dos Estados Unidos na década de 1990, é importante não cair na armadilha de sempre condenar a sua atuação, visto que sua participação, em muitas questões, pode ser decisiva em política internacional. Da mesma forma que o direito de ingerência não deve ser pensado estritamente como uma anomalia jurídica, mas nas conseqüências de sua sedimentação para o sistema internacional.

Concluir que a gestão Clinton trabalhou com coerência discursiva entre Ruanda e Kosovo é um dado dessa pesquisa que provoca imenso mal-estar. Decerto não há na Constituição dos Estados Unidos qualquer regra que o presidente, qual seja o partido, a tomar atitudes contra o genocídio que extrapolem a

Convenção de 1948, mas a atuação militar do país, em raros casos como diz Samantha Power, fez a diferença. Mas os interesses nacionais vitais impediram que a gestão Clinton construísse um conjunto de práticas neutras que viabilizasse o direito de ingerência quando necessário.

Genocídios para serem enfrentados precisam de vontade e responsabilidade. A responsabilidade tácita, advinda da jurisprudência, é muito pouco eficiente diante dos interesses vitais e estratégicos. A vontade, enfim, é vontade, sendo necessário um comprometimento efetivo com a defesa internacional dos direitos humanos.

Atualmente, acreditamos que a burocracia da indiferença siga vitimando a África. Por isso, casos que deveriam ter atenção moral, como o Quênia, Somália, Sudão — para não estender a citação — permanecem sem a devida ação, muito pouco falados ou estudados. É premente, portanto, que haja o fortalecimento da promoção dos direitos humanos, bem como descomprometer as decisões das Nações Unidas dos interesses nacionais dos membros permanentes do Conselho de Segurança. Da mesma forma que outras organizações multilaterais ou regionais de cooperação, como a própria OTAN, a União Européia ou a União Africana, devem consolidar mecanismos consensuais e efetivos de intervenções humanitárias, a fim de ampliar as construções legais em torno do direito de ingerência e atuar mais incisiva e maciçamente em casos de emergências humanitárias e genocídios.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

a) Fontes

A NATIONAL Security Strategy of Engagement and Enlargement. The White House, February 1996. Disponível em: <www.fas.org/spp/military/docops/national/1996stra.htm> Acesso em: 28 out. 2003.

A NATIONAL Security Strategy for a new century. The White House, October 1998. Disponível em: <www.fas.org/man/docs/nssr-98.pdf> Acesso em: 11 out. 2006.

ADDRESS to the nation, March 24, 1999. Disponível em: <www.pbs.org/newshour/bb/europe/jan-june99/address_3-24.html> Acesso em: 04 abr. 2004.

CHARTER of United Nations. San Francisco, June 26, 1945. Disponível em: <<http://www.un.org/aboutun/charter/>> Acesso em: 16 out. 2006.

CLINTON remarks to people of Detroit, October 22, 1996. Disponível em: <<http://www.usemb.ee/clintond.php3>> Acesso em: 09 nov. 2003.

FIRST Inaugural Address of William J. Clinton, January 20, 1993. Disponível em: <www.usa-presidents.info/inaugural/clinton-1.html> Acesso em: 23 set. 2005.

KOSOVO One Year on Achievement and Challenge. Lord Robertson of Port Ellen, Secretary General of NATO. 21 March 2000. Disponível em: <<http://www.nato.int/kosovo/repo2000/report-en.pdf>> Acesso em: 01 out. 2006.

LAKE, Anthony. **From Containment to Enlargement**. Assistant to the President for National Security Affairs Address at the School of Advanced International Studies. Johns Hopkins University. Washington, D.C. September 21, 1993. Disponível em: <<http://www.fas.org/news/usa/1993/usa-930921.htm>> Acesso em: 29 out. 2003.

NATIONAL Military Strategy of the United States of America. A strategy of flexible and selective engagement. Washington DC, 1995.

ORGANIZATION for Security and Co-operation in Europe Decision n. 218. Permanent Council, 156th Plenary Meeting in 11 mar. 1998. Disponível em: <http://www.osce.org/documents/pc/1998/03/20522_en.pdf> Acesso em: 10 nov. 2006.

ORGANIZATION for Security and Co-operation in Europe Decision n. 259. Permanent Council, 189th Plenary Meeting in 15 out. 1998. Disponível em: <http://www.osce.org/documents/pc/1998/10/20570_en.pdf> Acesso em: 10 nov. 2006.

PRESIDENTIAL Directive Decision 25 – Reforming international peace operations. The White House, May 6, 1994. Disponível em: <www.fas.org/irp/offdocs/pdd25.htm> Acesso em: 01 out. 2006.

REMARKS of President Bill Clinton at the Dedication Ceremonies for the United States Holocaust Memorial Museum, April 22, 1993. Disponível em <<http://www.ushmm.org/research/library/faq/languages/en/06/01/ceremony/index.php?content=clinton>> Acesso em: 23 set. 2005.

SECOND Inaugural Address of William J. Clinton, January 20, 1997. Disponível em: <www.usa-presidents.info/inaugural/clinton-2.html> Acesso em: 23 set. 2005.

STATE of the Union Address, February 17, 1993. Disponível em: <www.usa-presidents.info/union/clinton-1.html> Acesso: 23 set. 2005.

STATE of the Union Address, January 25, 1994. Disponível em: <www.usa-presidents.info/union/clinton-2.html> Acesso em: 23 set. 2005.

STATE of the Union Address, January 24, 1995. Disponível em: <www.usa-presidents.info/union/clinton-3.html> Acesso em: 23 set. 2005.

STATE of the Union Address, January 23, 1996. Disponível em: <www.usa-presidents.info/union/clinton-4.html> Acesso em: 23 set. 2005.

STATE of the Union Address, February 4, 1997. Disponível em: <www.usa-presidents.info/union/clinton-5.html> Acesso em: 23 set. 2005.

STATE of the Union Address, January 27, 1998. Disponível em: <www.usa-presidents.info/union/clinton-6.html> Acesso em: 23 set. 2005.

STATE of the Union Address, January 19, 1999. Disponível em: <www.usa-presidents.info/union/clinton-7.html> Acesso em: 23 set. 2005.

UNITED Nations General Assembly Resolution 96. The Crime of Genocide. New York, December 11, 1946. Disponível em: <<http://daccessdds.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/033/47/IMG/NR003347.pdf?OpenElement>> Acesso em: 16 out. 2006.

UNITED Nations General Assembly Resolution 260. Prevention and punishment of the crime of genocide. Adoption of the convention of prevention and punishment of the crime of genocide, and text of convention. New York, December 9, 1948. Disponível em: <<http://daccessdds.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/044/31/IMG/NR004431.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 16 out. 2006.

UNITED Nations Security Council Resolution 812. Adopted by the Security Council at its 3183rd meeting on 12 March 1993. Disponível em: <<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N93/146/16/IMG/N9314616.pdf?OpenElement>> Acesso em: 12 out. 2005.

UNITED Nations Security Council Resolution 846. Adopted by the Security Council at its 3244th meeting on 22 June 1993. Disponível em: <<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N93/366/31/IMG/N9336631.pdf?OpenElement>> Acesso em 12 out. 2005.

UNITED Nations Security Council Resolution 872. Adopted by the Security Council at its 3288th meeting on 5 October 1993. Disponível em: <<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N93/540/63/PDF/N9354063.pdf?OpenElement>> Acesso em: 28 nov. 2006.

UNITED Nations Security Council Resolution 891. Adopted by the Security Council at its 3324th meeting on 20 December 1993. Disponível em: <<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N93/719/88/PDF/N9371988.pdf?OpenElement>> Acesso em 28 nov. 2006

UNITED Nations Security Council Resolution 893. Adopted by the Security Council at its 3326th meeting on 6 January 1994. Disponível em: <<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N94/006/79/IMG/N9400679.pdf?OpenElement>> Acesso em 12 out. 2005.

UNITED Nations Security Council Resolution 909. Adopted by the Security Council at its 3358th meeting on 5 April 1994. Disponível em:

<<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N94/166/62/PDF/N9416662.pdf?OpenElement>> Acesso em: 28 nov. 2006.

UNITED Nations Security Council Resolution 912. Adopted by the Security Council at its 3368th meeting on 21 April 1994. Disponível em: <<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N94/190/85/PDF/N9419085.pdf?OpenElement>> Acesso em: 12 out. 2005.

UNITED Nations Security Council Resolution 918. Adopted by the Security Council at its 3377th meeting on 17 May 1994. Disponível em: <<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N94/218/36/PDF/N9421836.pdf?OpenElement>> Acesso em: 12 out. 2005.

UNITED Nations Security Council Resolution 925. Adopted by the Security Council at its 3388th meeting on 8 June 1994. Disponível em: <<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N94/244/54/PDF/N9424454.pdf?OpenElement>> Acesso em: 12 out. 2005.

UNITED Nations Security Council Resolution 928. Adopted by the Security Council at its 3391st meeting on 20 June 1994. Disponível em: <<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N94/256/20/PDF/N9425620.pdf?OpenElement>> Acesso em: 12 out. 2005.

UNITED Nations Security Council Resolution 929. Adopted by the Security Council at its 3292nd meeting on 22 June 1994. Disponível em: <<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N94/260/27/PDF/N9426027.pdf?OpenElement>> Acesso em: 12 out. 2005.

UNITED Nations Security Council Resolution 1160. Adopted by the Security Council at its 3868th meeting on 31 March 1998. Disponível em: <<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N98/090/23/PDF/N9809023.pdf?OpenElement>> Acesso em: 27 abr. 2006.

UNITED Nations Security Council Resolution 1199. Adopted by the Security Council at its 3930th meeting on 23 September 1998. Disponível em: <<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N98/279/96/PDF/N9827996.pdf?OpenElement>> Acesso em: 27 abr. 2006.

UNITED Nations Security Council Resolution 1203. Adopted by the Security Council at its 3937th meeting on 24 October 1998. Disponível em: <<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N98/321/21/PDF/N9832121.pdf?OpenElement>> Acesso em: 27 abr. 2006.

UNITED Nations Security Council Resolution 1239. Adopted by the Security Council at its 4003rd meeting on 14 May 1999. Disponível em: <<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N99/143/75/PDF/N9914375.pdf?OpenElement>> Acesso em: 21 maio 2006.

UNITED Nations Security Council Resolution 1244. Adopted by the Security Council at its 4011th meeting on 10 June 1999. Disponível em: <<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N99/172/89/PDF/N9917289.pdf?OpenElement>> Acesso em: 27 abr. 2006.

1994 Public Papers of the President of USA, Books I & II. The U.S. Government Printing Office. Disponível em: <<http://www.gpoaccess.gov/pubpapers/search.html>> Acesso em: 31 maio 2007.

1998 Public Papers of the president of USA, Books I & II. The U.S. Government Printing Office. Disponível em: <<http://www.gpoaccess.gov/pubpapers/search.html>> Acesso em: 31 maio 2007.

1999 Public Papers of the President of USA, Books I & II. The U.S. Government Printing Office. Disponível em: <<http://www.gpoaccess.gov/pubpapers/search.html>> Acesso em: 31 maio 2007.

b) Bibliografia

ADORNO, Theodor W. Mensagens numa garrafa. ŽIŽEK, Slavoj (org). **Um mapa da Ideologia**. Rio de Janeiro: Contraponto, 1996.

_____. **Minima moralia**: reflexões a partir da vida danificada. Lisboa: Edições 70, 2001.

AGUILAR, Sérgio. **A guerra da Iugoslávia**: uma década de crise nos Bálcãs. São Paulo: Usina do Livro, 2003.

ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon. Bill Clinton: um presidente para que século? **Política Externa**. v.1, n.4, Mar. 1993.

ANDREOPOULOS, George J. (org). **Genocide**: conceptual and historical dimensions. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 1997.

ANNAN, Kofi. The legitimacy to intervene. International action to uphold human rights requires a new understanding of state and individual sovereignty. **Financial Times**. 31 dez. 1999. Disponível em <http://www.globalpolicy.org/secgen/int_erven.htm> Acessado em: 13 jan. 2004.

_____. Two concepts of sovereignty. **The Economist**. 18 set. 1999. Disponível em: <<http://www.un.org/News/ossg/sg/stories/articleFull.asp?TID=33&Type=Article>>. Acesso em: 28 jun. 2006.

ARAÚJO, Marcelle P. de A. e. Os Países em Desenvolvimento e o Mecanismo de Solução de Controvérsias da Organização Mundial de Comércio. Monografia (Graduação em Direito) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006.

AUSTIN, John Langshaw. **Quando dizer é fazer**. Palavras e ação. Porto Alegre: Artes Médicas, 1990.

AYERBE, Luís Fernando. **Estados Unidos e América Latina: a construção da hegemonia**. São Paulo: UNESP, 2002.

BARNETT, Michael N. Peacekeeping, indifference, and genocide in Rwanda. In: WELDES, Jutta et alli (orgs). **Cultures of insecurity**. States, communities, and the production of danger. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1999.

BAUMAN, Zygmunt. **Modernidade e holocausto**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1998.

_____. **O Mal-estar da pós-modernidade**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1998.

BETTATI, Mario. **O direito de ingerência**. Mutações da ordem internacional. Lisboa: Instituto Piaget, 1996.

BIANCHI, Giorgio. Genocídio. In: BOBBIO, Noberto et alli (org). **Dicionário de Política**. 10ª edição. v. 1. Brasília: UnB, 2004.

BOBBIO, Noberto et alli (org). **Dicionário de Política**. 10ª edição. 2 volumes. Brasília: UnB, 2004.

BOBBIT, Philip. **A guerra e a paz na história moderna.** O impacto dos grandes conflitos e da política na formação das nações. Rio de Janeiro: Campus, 2003.

BURKE, Peter. **História e teoria social.** São Paulo: UNESP, 2002.

BUSTAMANTE, Regina; THEML, Neide. **História Comparada: olhares plurais. Phoênix.** Rio de Janeiro: Mauá, 2004.

BUZAN, Barry; LITTLE, Richard. **International systems in World History.** Remaking the study of international relations. New York: Oxford University Press, 2000.

CARDOSO, Ciro F.; VAINFAS, Ronaldo. (orgs) **Domínios da História.** Ensaios de teoria e metodologia. Rio de Janeiro: Campus, 1997.

_____; PÉREZ BRIGNOLI, Hector. **Os métodos da História.** Rio de Janeiro: Graal, 1983.

CASTELLS, Manuel. **A era da informação: economia, sociedade e cultura.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999. v. 3.

CHARNY, Israel. **Anatomia do genocídio.** Uma psicologia da agressão humana. Rio de Janeiro: Record, 1998.

CHAVEAU, A.; TÉTARD, Ph (org.) **Questões para História do Presente.** São Paulo: EDUSC, 1999.

CHRISTOPHER, Warren. America's leadership, America's opportunity. Foreign Policy 98, Spring 1995, pp. 6-27. Apud PECEQUILO, C. S. **Política Externa.** Resenha. v. 4, n. 2, Set./Out./Nov. 1995.

CHOMSKY, Noam. **Uma nova geração define o limite.** Os verdadeiros critérios das potências ocidentais para suas intervenções militares. Rio de Janeiro: Record, 2003.

_____; HERMAN, Edward S. **A manipulação do público.** Política e poder econômico no uso da mídia. São Paulo: Futura, 2003.

CLINTON, Bill. **Minha vida.** São Paulo: Globo, 2004.

CLINTON, Hillary R. **Vivendo a história**. São Paulo: Globo, 2003.

COSTA, Darc; TEIXEIRA DA SILVA, Francisco Carlos. (orgs) **Mundo Latino e Mundialização**. Rio de Janeiro: Faperj/Mauad, 2004.

DALARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. 2ª edição. São Paulo: Saraiva, 1998.

DEIBEL, Terry L. Intraparty Factionalism on key foreign policy issues. Congress versus Clinton, 1995-2000. In: KELLEY, Donald R. (ed). **Divided Power: the president, congress and the formation of American foreign policy**. Fayetteville: The University of Arkansas Press, 2005.

DEFARGES, Philippe Moreau. **Droits d'ingérence**. Dans le monde post-2001. Paris: Sciences Po, 2006.

DETIENE, Marcel. **Comparar o incomparável**. Aparecida: Letras e Idéias, 2004.

EVANS, Graham; NEWNHAM, Jeffrey. **Dictionary of international relations**. London: Penguin Books, 1998.

FALK, Richard. **Soberania e Direitos Humanos: a busca da reconciliação**. Disponível em: <<http://usinfo.state.gov/journals/itdh/0500/ijdp/falk.htm>> Acesso em: 26 set. 2006.

FARREL, Theo. Humanitarian intervention and peace operations. In: BAYLIS, John et ali. **Strategy in the contemporary world**. An introduction to Strategic Studies. New York: Oxford University, 2002.

FEIN, Helen. Genocide, terror, life integrity, and war crimes: the case for discrimination. In: ANDREOPOULOS, George J. (org). **Genocide: conceptual and historical dimensions**. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 1997.

FERGUSON, Nial. **Empire**. The rise and demise of the British world order and the lessons of global power. London: Basic Books: 2002.

FERON, Bernard. **Iugoslávia: a guerra do final do milênio – das origens do conflito aos bombardeios da OTAN.** São Paulo: L&PM, 1999.

FERRO, Marc (org). **O livro negro do colonialismo.** Rio de Janeiro: Ediouro, 2004.

FONTANA, Josep. **A História dos Homens.** Bauru: EDUSC, 2004.

FRANÇA, Paulo Roberto C.C. **A guerra do Kosovo, a OTAN e o conceito de “intervenção humanitária”.** Porto Alegre: UFRGS, 2004.

FRASER, Cameron. **US Foreign policy after Cold War.** New York: Rountledge, 2005.

FREITAS, Ariádne C. O canto polifônico da sedução no discurso político. **Revista Ciências Humanas.** Taubaté, v. 8, n. 2, II Semestre 2002.

FUKUYAMA, Francis. The End of History? **The National Interest.** Summer, 1989.

GARCIA Jr., René. Uma economia passada a limpo. Internacional. **Jornal do Brasil.** Rio de Janeiro, 5 nov. 2000. Internacional, p. 4.

GASPARI, Elio. Sopro de Juventude. **Veja,** São Paulo, ano 25, edição 1261, n. 41, p. 36-41, 11 nov. 1992.

GONÇALVES, Williams; SILVA, Guilherme A. **Dicionário de Relações Internacionais.** São Paulo: Manole, 2005.

GOUREVITCH, Philip. **Gostaríamos de informá-lo de que amanhã seremos mortos com nossas famílias.** Histórias de Ruanda. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.

HALIMI, Serge; VIDAL, Dominique. O “genocídio”: Nove meses após a entrada da OTAN em Kosovo, nada comprova a prática de um "holocausto", que os jornais davam como certa. **Le Monde Diplomatique Brasil.** Dossiê Kosovo: Lições de um conflito. Mar. 2000. Versão online. Disponível em: <<http://diplo.uol.com.br/imprima1660>> Acesso em: 8 jan. 2006.

HARDT, Michael; NEGRI, Antonio. **Império.** 6ª edição. Rio de Janeiro: Record, 2004.

HATZFELD, Jean. **Uma temporada de facões**. Relatos do genocídio em Ruanda. São Paulo: Companhia das Letras, 2005.

HAUPUT, Heinz-Gerhard. O lento surgimento de uma História Comparada. In: BOUTIER, Jean; JULIA, Dominique (orgs). **Passados recompostos**: campos e canteiros da História. Rio de Janeiro: UFRJ, 1998.

HERMAN, Edward S.; CHOMSKY, Noam. **A manipulação do público**. Política e poder econômico no uso da mídia. São Paulo: Futura, 2003.

HESS, Gary R. Authorizing War: Congressional Resolutions and Presidential Leadership, 1995-2000. In: KELLEY, Donald R. (ed). **Divided Power**: the president, congress and the formation of American foreign policy. Fayetteville: The University of Arkansas Press, 2005.

HISTORY of the Department of State During the Clinton Presidency (1993-2001). Global Issues I. Released by the Office of the Historian, Bureau of Public Affairs. Disponível em: <<http://www.state.gov/r/pa/ho/pubs/8523.htm>> Acesso em: 29.10.2003.

HOBBS, Thomas. **Leviatan**. O la matéria, forma y poder de una republica eclesiastica y civil. Panuco: Fondo de Cultura Econômica, 1940.

HOBBS, Eric J. **Era dos Extremos**. O breve século XX, 1914-1991. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

_____. **Sobre História**. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.

HUNTINGTON, Samuel P. A Superpotência solitária. **Política Externa**. v. 8, n. 4, Mar/Abril/Maio de 2000.

_____. Choque das civilizações? **Política Externa**. v. 2, n. 4, Mar. 1994.

_____. Civilizações ou o quê? Paradigmas do mundo pós-Guerra Fria. **Política Externa**. n. 2, n. 4, Março de 1994.

JAKOBSKIND, Mário A. **Iugoslávia: Laboratório de uma Nova Ordem Mundial**. Rio de Janeiro: Novos Ideais, 1999.

KALDOR, Mary. American power: from “compellance” to cosmopolitanism? **American Power: from “compellance” to cosmopolitanism? International Affairs**. n. 79, v.I, 2003. Disponível em: <<http://www.lse.ac.uk/Depts/global/Publications/Publications/ProfKaldor/AmericanPowerByMaryKaldor.pdf>> Acessado em 15 abr. 2007.

_____. **New & Old Wars**. Organized violence in a global era. 2nd edition. Stanford: Stanford University Press, 2007.

_____. A Symposium on Kosovo. A response. **Journal of Human Rights**. v. 1, n. 1, Mar. 2002. pp.129–132.

KELLEY, Donald R. Answering the “Invitation to Struggle”. In: _____ (org). **Divided Power**. The Presidency, Congress and the formation of American Foreign Policy. Fayetteville: The University of Arkansas Press, 2005. p. 1-18.

KISSINGER, Henry. **Diplomacia**. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1997.

KOCKA, Jürgen. Comparision and beyond. **History and Theory**. Tradução de Maria Elisa da Cunha Bustamante. Connecticut, v.42, feb. 2003. p. 39-44.

KOCSIS, Michael. State sovereignty in current global politics: human rights, state boundaries and humanitarian intervention. **Discourse**. v. 8, Spring 2002. Disponível em <<http://www.usfca.edu/philosophy/discourse/8/kocsis.html>> Acessado em 08 mar. 2007.

KRASNER, Stephen D. **Sovereignty**. Organized Hipocrisy. New Jersey: Princeton University Press, 1999.

KUPER, Leo. Theoretical issues relating to genocide: uses and abuses. In: ANDREOPOULOS, George J. (org). **Genocide: conceptual and historical dimensions**. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 1997.

LADNIER, Jason. **Neighbors on alert**. Regional views on humanitarian intervention. Washington: Fund For Peace, 2003.

LELLOUCHE, Pierre. **Le Nouveau Monde**: de l'ordre de Yalta au désordre des nations. Paris: Bernard Grasset, 1992.

LEVI, Primo. **É isto um homem?** Rio de Janeiro: Rocco, 1997.

LIMA, Bárbara. The legitimacy to intervene. Dimensionando a Legitimidade Internacional da Organização do Tratado do Atlântico Norte para intervir em Kosovo (1999). 2005. 84 f. Monografia (Bacharel em História)-Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2006.

_____. A política externa dos Estados Unidos e a integração sul-americana. Reflexão histórica e perspectivas. **PADECEME Especial**. Rio de Janeiro: Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, 2005.

LIMONCIC, Flávio. Eugenia. In: TEIXEIRA DA SILVA, Francisco Carlos et alli (org). **Enciclopédia de Guerras e Revoluções do Século XX**. As grandes transformações do mundo contemporâneo. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

LONGMAN, Timothy. State, civil society, and Genocide in Rwanda. In: JOSEPH, Richard (org). **State, conflict and democracy in Africa**. London: Lynne Rienner, 1999.

MARTINS, Estevão de Rezende. Ética e relações internacionais: elementos de uma agenda político-cultural. **Revista Brasileira de Política Internacional**. Brasília: ano 44, n. 22, 2001.

MELLO, Celso. D. de Albuquerque. **Curso de Direito Internacional Público**. v. I. 15ª edição. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

_____. **Direitos Humanos e Conflitos Armados**. Rio de Janeiro: Renovar, 1997.

_____. **Direito Internacional Público**: Tratados e Convenções. 5ª edição. Rio de Janeiro: Renovar, 1997.

MERTUS, Julie. **Kosovo – how myths and truths started a war**. California: California University, 1999.

MILZA, Pierre. Política interna e Política externa. In: RÉMOND, René. **Por uma História Política**. 2ª edição. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto. **Formação do Império Americano**. Da guerra contra a Espanha e à guerra no Iraque. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

NOGUEIRA, João Pontes. A guerra do Kosovo e a desintegração da Iugoslávia: notas sobre a (re)construção do Estado no fim do milênio. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. v.15, n. 44. São Paulo: Out. 2002.

NYE, Joseph. Há limites para o poderio americano. **Valor Econômico**. São Paulo, 26 mar. 2002. Valor, p. 3-6.

_____. **O paradoxo do poder americano**. Por que a única superpotência do mundo não pode prosseguir isolada. São Paulo: UNESP, 2002.

OITO anos: A gloriosa e conturbada Era Clinton (1992-2000). **Jornal do Brasil**. Rio de Janeiro, 5 nov. 2000. Internacional, p. 6.

ORLANDI, Eni P. A análise de discurso e seus entremeios: notas para a sua história no Brasil. **Caderno de Estudos Linguísticos**. Campinas, n. 42, Jan./Jun. 2002, p. 97-107.

_____. **Análise de discurso: princípios e procedimentos**. 6ª edição. Campinas: Pontes, 2005.

PATRIOTA, Antonio de Aguiar. **O Conselho de Segurança após a Guerra do Golfo**: a articulação de um novo paradigma de segurança coletiva. Brasília: FUNAG, 1998.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. **A Política Externa dos Estados Unidos: continuidade ou mudança?** Porto Alegre: UFRGS, 2003.

_____. **Os Estados Unidos: hegemonia e liderança na transição**. Rio de Janeiro: Vozes, 2001.

PÊCHEUX, Michel. **O discurso: estrutura ou acontecimento**. 3ª edição. Campinas: Pontes, 2002.

POWER, Samantha. **Genocídio: a retórica americana em questão**. São Paulo: Companhia das Letras, 2004.

RAMONET, Ignacio. **Guerras do Século XXI**. Novos temores e novas ameaças. Petrópolis: Vozes, 2003.

RÉMOND, René (org). **Por uma História Política**. 2ª edição. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

RETHINKING Genocide. An interview with Professor Jens Meierhenrich. **Harvard International Review**. HIR web exclusive. Summer, 2007. Disponível em <<http://www.harvardir.org/articles/1652/>> Acessado em: 03 jan. 2008.

RODRIGUES, Simone Martins. Intervenção humanitária em conflitos internos: desafios e propostas. **REDES 200**. Brasília: Ago. 2002.

____. **Segurança internacional e direitos humanos: a prática da intervenção humanitária no pós-Guerra Fria**. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

SANTOS, Alexandre dos. Ruanda: as chagas abertas de uma nação. **Insight Inteligência**. Jul./Ago./Set. 2005.

SARFATI, Gilberto. **Teorias de Relações Internacionais**. São Paulo: Saraiva, 2005.

SASSEN, Saskia. **Losing control? Sovereignty in na age of globalization**. New York: Columbia University Press, 1996.

SCHILLING, Voltaire. **América: a história e as contradições do Império**. Porto Alegre: L&PM, 2004.

SCHLESINGER, Arthur M., Jr. **Os ciclos da história americana**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1992.

SILVEIRA, Maria C. S. da. Ação humanitária: direito ou dever de ingerência? **Revista Eletrônica de Ciências Sociais**. Ano I, n. 1, jul./dez. 2001. Disponível em <<http://www.csonline.ufjf.br/txtmc.htm>> Acessado em 14 maio 2004.

SIMPSON, Gerry. **Great powers and outlaw states**. Unequal sovereigns in the international legal order. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

SOUTO MAIOR, Luiz A. P. O “Dever” de Ingerência. **Carta Internacional**. Ano VIII, n. 86, Abril de 2000. Disponível em <<http://143.107.80.37/nupri/86luizsoutomaior.pdf>> Acessado em 26 maio 2004.

STIBON, Michel. **Ruanda, um genocídio na consciência**. Lisboa: Dinossauro, 2000.

TEIXEIRA DA SILVA, Francisco Carlos *et alli* (org). **Dicionário Crítico do Pensamento da Direita**. Idéias, Instituições e Personagens. Rio de Janeiro: FAPERJ/MAUAD, 2000.

_____. *et alli* (org) **Enciclopédia de Guerras e Revoluções do Século XX**. As grandes transformações do mundo contemporâneo. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

_____. **O debate do Holocausto como paradigma da intolerância**. Carta Maior, 19 dez. 2006. Disponível em: < http://www.cartamaior.com.br/templates/colunaMostrar.cfm?coluna_id=3431>. Acesso 21 jan. 2007.

_____. **O Holocausto ou o dever da lembrança**. Carta Maior, 14 dez. 2006. Disponível em: <http://www.cartamaior.com.br/templates/colunaMostrar.cfm?coluna_id=3431>. Acesso em 21 jan. 2007.

_____. (org) **O Século Sombrio**. Uma história geral do século XX. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

TODOROV, Tzvetan. **Memória do mal, tentação do bem**. Indagações sobre o século XX. São Paulo: Arx, 2002.

VALLE, Alexandre Del. **Guerras contra a Europa**. Rio de Janeiro, Bom Texto, 2003.

VEYNE, Paul. **O inventário das diferenças**. São Paulo, Brasiliense, 1983.

VIGEVANI, Tullo; OLIVEIRA, Marcelo F. de. A política externa norte-americana em transição: de Bill Clinton a George W. Bush. **Política Externa**. Vol 10, nº 2, set./out./nov. 2001.

VIZENTINI, José William. **Novas geopolíticas**. São Paulo: Contexto, 2001.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. A vida após a morte: breve história mundial do presente pós-“fim da história”. **Tempo**. n. 16, Jan./Jun. 2004. p. 35-57.

_____. **A nova ordem global**. Relações internacionais do século 20. Disponível em: <<http://educaterra.terra.com.br/vizentini/livro/index.htm>> Acessado em 26 abr. 2003.

WALZER, Michael. **Guerras justas e injustas**. Uma argumentação moral com exemplos históricos. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

WIGHT, Martin. **A Política do Poder**. 2ª edição. Brasília: UNB; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2002.

c) Filmes

EM SOLO inimigo. Direção de Alessandro Valori. Itália: Ocean Pictures, 2003. DVD.

HOTEL Ruanda. Produção e direção de Tery George. EUA/Itália/África do Sul: MGM, 2004. DVD.

LA GUERRA de Kosovo. Parte 1 e Parte 2. Espanha: History Channel, 2005. DVD.

SHAKE hands with the devil: The journey of Roméo Dallaire. Produção e direção de Peter Raymond. Canadá: White Pine Productions, 2004. DVD.

TIROS em Ruanda. Direção de Michael Caton-Jones. Alemanha/Inglaterra: BBC Filmes, 2005. DVD.

ANEXOS

A) PRESIDENTIAL DECISION DIRECTIVES 25



Presidential Decision Directives

THE WHITE HOUSE WASHINGTON

May 6, 1994

Clinton Administration Policy on Reforming Multilateral Peace Operations (PDD 25)

Bureau of International
Organizational Affairs,
U.S. Department of State,
February 22, 1996

EXECUTIVE SUMMARY

Last year, President Clinton ordered an inter-agency review of our nation's peacekeeping policies and programs in order to develop a comprehensive policy framework suited to the realities of the post-Cold War period. This policy review has resulted in a Presidential Decision Directive (PDD 25). The President signed this directive, following the completion of extensive consultations with Members of Congress. This paper summarizes the key elements of that directive.

As specified in the "Bottom-Up Review," the primary mission of the U.S. Armed Forces remains to be prepared to fight and win two simultaneous regional conflicts. In this context, peacekeeping can be one useful tool to help prevent and resolve such conflicts before they pose direct threats to our national security. Peacekeeping can also serve U.S. interests by promoting democracy, regional security, and economic growth.

The policy directive (PDD) addresses six major issues of reform and improvement:

1. Making disciplined and coherent choices about which peace operations to support -- both when we vote in the Security Council for UN peace operations and when we participate in such operations with U.S. troops. To achieve this goal, the policy directive sets forth three increasingly rigorous standards of review for U.S. support for or participation in peace operations, with the most stringent applying to U.S. participation in missions that may involve combat. The policy directive affirms that peacekeeping can be a useful tool for advancing U.S. national security interests in some circumstances, but both U.S. and UN involvement in peacekeeping must be selective and more effective.

2. Reducing U.S. costs for UN peace operations, both the percentage our nation pays for each operation and the cost of the operations themselves. To achieve this goal, the policy directive orders that we

work to reduce our peacekeeping assessment percentage from the current 31.7% to 25% by January 1, 1996, and proposes a number of specific steps to reduce the cost of UN peace operations.

3. Defining clearly our policy regarding the command and control of American military forces in UN peace operations. The policy directive underscores the fact that the President will never relinquish command of U.S. forces. However, as Commander-in-Chief, the President has the authority to place U.S. forces under the operational control of a foreign commander when doing so serves American security interests, just as American leaders have done numerous times since the Revolutionary War, including in Operation Desert Storm. The greater the anticipated U.S. military role, the less likely it will be that the U.S. will agree to have a UN commander exercise overall operational control over U.S. forces. Any large scale participation of U.S. forces in a major peace enforcement operation that is likely to involve combat should ordinarily be conducted under U.S. command and operational control or through competent regional organizations such as NATO or ad hoc coalitions.

4. Reforming and improving the UN's capability to manage peace operations. The policy recommends 11 steps to strengthen UN management of peace operations and directs U.S. support for strengthening the UN's planning, logistics, information and command and control capabilities.

5. Improving the way the U.S. government manages and funds peace operations. The policy directive creates a new "shared responsibility" approach to managing and funding UN peace operations within the U.S. Government. Under this approach, the Department of Defense will take lead management and funding responsibility for those UN operations that involve U.S. combat units and those that are likely to

involve combat, whether or not U.S. troops are involved. This approach will ensure that military expertise is brought to bear on those operations that have a significant military component. The State Department will retain lead management and funding responsibility for traditional peacekeeping operations that do not involve U.S. combat units. In all cases, the State Department remains responsible for the conduct of diplomacy and instructions to embassies and our UN Mission in New York.

6. Creating better forms of cooperation between the Executive, the Congress and the American public on peace operations. The policy directive sets out seven proposals for increasing and regularizing the flow of information and consultation between the executive branch and Congress; the President believes U.S. support for and participation in UN peace operations can only succeed over the long term with the bipartisan support of Congress and the American people.

KEY ELEMENTS OF THE CLINTON ADMINISTRATION'S POLICY ON REFORMING MULTILATERAL PEACE OPERATIONS (AS SPECIFIED IN PDD 25, MAY 1994)

Introduction: The Role of Peace Operations in U.S. Foreign Policy Serious threats to the security of the United States still exist in the post-Cold War era. New threats will emerge. The United States remains committed to meeting such threats. When our interests dictate, the U.S. must be willing and able to fight and win wars, unilaterally whenever necessary. To do so, we must create the required capabilities and maintain them ready to use. UN peace operations cannot substitute for this requirement. (Note: For simplicity, the term peace operations is used in this document to cover the entire spectrum of activities from traditional peacekeeping to peace enforcement aimed at defusing and resolving international conflicts.)

Circumstances will arise, however, when multilateral action best serves U.S. interests in preserving or restoring peace. In such cases, the UN can be an important instrument for collective action. UN peace operations can also provide a "force multiplier" in our efforts to promote peace and stability.

During the Cold War, the United Nations could resort to multilateral peace operations only in the few cases when the interests of the Soviet Union and the West did not conflict. In the new strategic environment such operations can serve more often as a cost-effective tool to advance American as well as collective interests in maintaining peace in key regions and create global burden-sharing for peace.

Territorial disputes, armed ethnic conflicts, civil wars (many of which could spill across international borders) and the collapse of governmental authority in some states are among the current threats to peace. While many of these conflicts may not directly threaten American interests, their cumulative effect is significant. The UN has sought to play a constructive role in such situations by mediating disputes and obtaining agreement to cease-fires and political settlements. Where such agreements have been reached, the interposition of neutral forces under UN auspices has, in many cases, helped facilitate lasting peace. UN peace operations have served important U.S. national interests. In Cambodia, UN efforts led to an election protected by peacekeepers, the return of hundreds of thousands of refugees and the end of a destabilizing regional conflict. In El Salvador, the UN sponsored elections and is helping to end a long and bitter civil war. The UN's supervision of Namibia's transition to independence removed a potential source of conflict in strategic southern Africa and promoted democracy. The UN in Cyprus has prevented the

outbreak of war between two NATO allies. Peacekeeping on the Golan Heights has helped preserve peace between Israel and Syria. In Former Yugoslavia, the UN has provided badly-needed humanitarian assistance and helped prevent the conflict from spreading to other parts of the region. UN-imposed sanctions against Iraq, coupled with the peacekeeping operation on the Kuwait border, are constraining Iraq's ability to threaten its neighbors. Need for Reform

While serving U.S. interests, UN peace operations continue to require improvement and reform. Currently, each operation is created and managed separately, and economies of scale are lost. Likewise, further organizational changes at UN Headquarters would improve efficiency and effectiveness. A fully independent office of Inspector General should be established immediately. The U.S. assessment rate should be reduced to 25 per cent.

Since it is in our interest at times to support UN peace operations, it is also in our interest to seek to strengthen UN peacekeeping capabilities and to make operations less expensive and peacekeeping management more accountable. Similarly, it is in our interest to identify clearly and quickly those peace operations we will support and those we will not. Our policy establishes clear guidelines for making such decisions.

Role in U.S. Foreign Policy UN and other multilateral peace operations will at times offer the best way to prevent, contain or resolve conflicts that could otherwise be more costly and deadly. In such cases, the U.S. benefits from having to bear only a share of the burden. We also benefit by being able to invoke the voice of the community of nations on behalf of a cause we support. Thus, establishment of a capability to conduct multilateral peace

operations is part of our National Security Strategy and National Military Strategy.

While the President never relinquishes command of U.S. forces, the participation of U.S. military personnel in UN operations can, in particular circumstances, serve U.S. interests. First, U.S. military participation may, at times, be necessary to persuade others to participate in operations that serve U.S. interests. Second, U.S. participation may be one way to exercise U.S. influence over an important UN mission, without unilaterally bearing the burden. Third, the U.S. may be called upon and choose to provide unique capabilities to important operations that other countries cannot.

In improving our capabilities for peace operations, we will not discard or weaken other tools for achieving U.S. objectives. If U.S. participation in a peace operation were to interfere with our basic military strategy, winning two major regional conflicts nearly simultaneously (as established in the Bottom Up Review), we would place our national interest uppermost. The U.S. will maintain the capability to act unilaterally or in coalitions when our most significant interests and those of our friends and allies are at stake. Multilateral peace operations must, therefore, be placed in proper perspective among the instruments of U.S. foreign policy.

The U.S. does not support a standing UN army, nor will we earmark specific U.S. military units for participation in UN operations. We will provide information about U.S. capabilities for data bases and planning purposes.

It is not U.S. policy to seek to expand either the number of UN peace operations or U.S. involvement in such operations. Instead, this policy, which builds upon work begun by previous administrations and is informed by the concerns of the

Congress and our experience in recent peace operations, aims to ensure that our use of peacekeeping is selective and more effective. Congress must also be actively involved in the continuing implementation of U.S. policy on peacekeeping.

I. Supporting the Right Peace Operations

i. Voting for Peace Operations

The U.S. will support well-defined peace operations, generally, as a tool to provide finite windows of opportunity to allow combatants to resolve their differences and failed societies to begin to reconstitute themselves. Peace operations should not be open-ended commitments but instead linked to concrete political solutions; otherwise, they normally should not be undertaken. To the greatest extent possible, each UN peace operation should have a specified timeframe tied to intermediate or final objectives, an integrated political/military strategy well-coordinated with humanitarian assistance efforts, specified troop levels, and a firm budget estimate. The U.S. will continue to urge the UN Secretariat and Security Council members to engage in rigorous, standard evaluations of all proposed new peace operations. The Administration will consider the factors below when deciding whether to vote for a proposed new UN peace operation (Chapter VI or Chapter VII) or to support a regionally-sponsored peace operation:

-- UN involvement advances U.S. interests, and there is an international community of interest for dealing with the problem on a multilateral basis.

-- There is a threat to or breach of international peace and security, often of a regional character, defined as one or a combination of the following:

- International aggression, or; - Urgent humanitarian disaster coupled with

violence; - Sudden interruption of established democracy or gross violation of human rights coupled with violence, or threat of violence.

-- There are clear objectives and an understanding of where the mission fits on the spectrum between traditional peacekeeping and peace enforcement.

-- For traditional (Chapter VI) peacekeeping operations, a ceasefire should be in place and the consent of the parties obtained before the force is deployed.

-- For peace enforcement (Chapter VII) operations, the threat to international peace and security is considered significant.

-- The means to accomplish the mission are available, including the forces, financing and mandate appropriate to the mission.

-- The political, economic and humanitarian consequences of inaction by the international community have been weighed and are considered unacceptable.

-- The operation's anticipated duration is tied to clear objectives and realistic criteria for ending the operation.

These factors are an aid in decision-making; they do not by themselves constitute a prescriptive device. Decisions have been and will be based on the cumulative weight of the factors, with no single factor necessarily being an absolute determinant.

In addition, using the factors above, the U.S. will continue to scrutinize closely all existing peace operations when they come up for regular renewal by the Security Council to assess the value of continuing them. In appropriate cases, the U.S. will seek voluntary contributions by beneficiary nations or enhanced host nation support to reduce or cover, at least partially, the costs

of certain UN operations. The U.S. will also consider voting against renewal of certain long-standing peace operations that are failing to meet established objectives in order to free military and financial resources for more pressing UN missions.

ii. Participating in UN and Other Peace Operations

The Administration will continue to apply even stricter standards when it assesses whether to recommend to the President that U.S. personnel participate in a given peace operation. In addition to the factors listed above, we will consider the following factors:

-- Participation advances U.S. interests and both the unique and general risks to American personnel have been weighed and are considered acceptable.

-- Personnel, funds and other resources are available;

-- U.S. participation is necessary for operation's success;

-- The role of U.S. forces is tied to clear objectives and an endpoint for U.S. participation can be identified;

-- Domestic and Congressional support exists or can be marshalled;

-- Command and control arrangements are acceptable. Additional, even more rigorous factors will be applied when there is the possibility of significant U.S. participation in Chapter VII operations that are likely to involve combat:

-- There exists a determination to commit sufficient forces to achieve clearly defined objectives;

-- There exists a plan to achieve those objectives decisively;

-- There exists a commitment to reassess and adjust, as necessary, the size, composition, and disposition of our forces to achieve our objectives.

Any recommendation to the President will be based on the cumulative weight of the above factors, with no single factor necessarily being an absolute determinant.

II. The Role of Regional Organizations

In some cases, the appropriate way to perform peace operations will be to involve regional organizations. The U.S. will continue to emphasize the UN as the primary international body with the authority to conduct peacekeeping operations. At the same time, the U.S. will support efforts to improve regional organizations' peacekeeping capabilities. When regional organizations or groupings seek to conduct peacekeeping with UNSC endorsement, U.S. support will be conditioned on adherence to the principles of the UN Charter and meeting established UNSC criteria, including neutrality, consent of the conflicting parties, formal UNSC oversight and finite, renewal mandates.

With respect to the question of peacekeeping in the territory of the former Soviet Union, requests for "traditional" UN blue-helmeted operations will be considered on the same basis as other requests, using the factors previously outlined (e.g., a threat to international peace and security, clear objectives, etc.). U.S. support for these operations will, as with other such requests, be conditioned on adherence to the principles of the UN Charter and established UNSC criteria.

III. Reducing Costs

Although peacekeeping can be a good investment for the U.S., it would be better and more sustainable if it cost less. The Administration is committed to reducing

the U.S. share of peacekeeping costs to 25% by January 1, 1996, down from the current rate of 31.7%. We will also inform the UN of Congress's likely refusal to fund U.S. peacekeeping assessments at a rate higher than 25% after Fiscal Year 1995. The Administration remains concerned that the UN has not rectified management inefficiencies that result in excessive costs and, on occasion, fraud and abuse. As a matter of priority, the U.S. will continue to press for dramatic administrative and management improvements in the UN system. In particular, the U.S. is working hard to ensure that new and on-going peace operations are cost-effective and properly managed. Towards this end, the U.S. is pursuing a number of finance and budget management reforms, including:

-- immediate establishment of a permanent, fully independent office of Inspector General with oversight responsibility that includes peacekeeping;

-- unified budget for all peace operations, with a contingency fund, financed by a single annual peacekeeping assessment;

-- standing cadre of professional budget experts from member states, particularly top contributing countries, to assist the UN in developing credible budgets and financial plans;

-- enlargement of the revolving peacekeeping reserve fund to \$500 million, using voluntary contributions;

-- Required status of forces/mission agreements that provide preferential host nation support to peacekeeping operations;

-- prohibit UN "borrowing" from peacekeeping funds to finance cash shortfalls in regular UN administrative operations;

-- revise the special peacekeeping scale of assessments to base it on a 3-year average

of national income and rationalize Group C so that higher income countries pay their regular budget rate.

Moreover, the U.S. will use its voice and vote in the Fifth Committee of the General Assembly of the United Nations to contain costs of UN peace operations once they are underway.

IV. Strengthening the UN

If peace operations are to be effective and efficient when the U.S. believes they are necessary, the UN must improve the way peace operations are managed. Our goal is not to create a global high command but to enable the UN to manage its existing load more effectively. At present each UN operation is created and managed separately by a still somewhat understaffed UN Department of Peacekeeping Operations (DPKO). As a result, support to the field may suffer, economies of scale are lost, and work is duplicated. Moreover, the UN's command and control capabilities, particularly in complex operations, need substantial improvement. Structural changes at UN Headquarters, some of which are already underway, would make a positive difference.

A. The U.S. proposals include the reconfiguration and expansion of the staff for the Department of Peacekeeping Operations to create:

- Plans Division to conduct adequate advance planning and preparation for new and on-going operation;

- Information and Research Division linked to field operations to obtain and provide current information, manage a 24 hour watch center, and monitor open source material and non-sensitive information submitted by governments;

- Operations Division with a modern command, control and communications

(C3) architecture based on commercial systems;

- Logistics Division to manage both competitive commercial contracts (which should be re-bid regularly on the basis of price and performance) and a cost-effective logistics computer network to link the UN DPKO with logistics offices in participating member nations. This system would enable the UN to request price and availability data and to order materiel from participating states;

- Small Public Affairs cell dedicated to supporting on-going peace operations and disseminating information within host countries in order to reduce the risks to UN personnel and increase the potential for mission success;

- Small Civilian Police Cell to manage police missions, plan for the establishment of police and judicial institutions, and develop standard procedures, doctrine and training. B. To eliminate lengthy, potentially disastrous delays after a mission has been authorized, the UN should establish:

- a rapidly deployable headquarters team, a composite initial logistics support unit, and open, pre-negotiated commercial contracts for logistics support in new mission;

- data base of specific, potentially available forces or capabilities that nations could provide for the full range of peacekeeping and humanitarian operations;

- trained civilian reserve corps to serve as a ready, external talent pool to assist in the administration, management, and execution of UN peace operations;

- modest airlift capability available through pre-negotiated contracts with commercial firms or member states to support urgent deployments.

C. Finally, the UN should establish a professional Peace Operations Training Program for commanders and other military and civilian personnel.

D. Consistent with the specific proposals outlined above, the U.S. will actively support efforts in the Fifth Committee of the General Assembly to redeploy resources within the UN to enable the effective augmentation of the UN DPKO along the lines outlined above. In addition, the U.S. is prepared to undertake the following, primarily on a reimbursable basis:

- detail appropriate numbers of civilian and military personnel to DPKO in New York in advisory or support roles;

- share information, as appropriate, while ensuring full protection of sources and methods;

- offer to design a command, control, and communications systems architecture for the Operations Division, using commercially available systems and software;

- offer to assist DPKO to establish an improved, cost-effective logistics system to support UN peacekeeping operations;

- offer to help design the database of military forces or capabilities and to notify DPKO to establish an improved, cost-effective logistics system to support UN peacekeeping operations;

- offer to help design the database of military forces or capabilities and to notify DPKO, for inclusion in the database, of specific U.S. capabilities that could be made available for the full spectrum of peacekeeping or humanitarian operations. U.S. notification in no way implies a commitment to provide those capabilities, if asked by the UN;

- detail public affairs specialists to the UN;

- offer to help create and establish a training program, participate in peacekeeping training efforts and offer the use of U.S. facilities for training purposes.

V. Command and Control of U.S. Forces

A. Our Policy: The President retains and will never relinquish command authority over U.S. forces. On a case by case basis, the President will consider placing appropriate U.S. forces under the operational control of a competent UN commander for specific UN operations authorized by the Security Council. The greater the U.S. military role, the less likely it will be that the U.S. will agree to have a UN commander exercise overall operational control over U.S. forces. Any large scale participation of U.S. forces in a major peace enforcement mission that is likely to involve combat should ordinarily be conducted under U.S. command and operational control or through competent regional organizations such as NATO or ad hoc coalitions.

There is nothing new about this Administration's policy regarding the command and control of U.S. forces. U.S. military personnel have participated in UN peace operations since 1948. American forces have served under the operational control of foreign commanders since the Revolutionary War, including in World War I, World War II, Operation Desert Storm and in NATO since its inception. We have done so and will continue to do so when the President determines it serves U.S. national interests.

Since the end of the Cold War, U.S. military personnel have begun serving in UN operations in greater numbers. President Bush sent a large U.S. field hospital unit to Croatia and observers to Cambodia, Kuwait and Western Sahara.

President Clinton has deployed two U.S. infantry companies to Macedonia in a monitoring capacity and logisticians to the UN operation in Somalia.

B. Definition of Command: No President has ever relinquished command over U.S. forces. Command constitutes the authority to issue orders covering every aspect of military operations and administration. The sole source of legitimacy for U.S. commanders originates from the U.S. Constitution, federal law and the Uniform Code of Military Justice and flows from the President to the lowest U.S. commander in the field. The chain of command from the President to the lowest U.S. commander in the field remains inviolate.

C. Definition of Operational Control: It is sometimes prudent or advantageous (for reasons such as maximizing military effectiveness and ensuring unity of command) to place U.S. forces under the operational control of a foreign commander to achieve specified military objectives. In making this determination, factors such as the mission, the size of the proposed U.S. force, the risks involved, anticipated duration, and rules of engagement will be carefully considered.

Operational control is a subset of command. It is given for a specific time frame or mission and includes the authority to assign tasks to U.S. forces already deployed by the President, and assign tasks to U.S. units led by U.S. officers. Within the limits of operational control, a foreign UN commander cannot: change the mission or deploy U.S. forces outside the area of responsibility agreed to by the President, separate units, divide their supplies, administer discipline, promote anyone, or change their internal organization.

D. Fundamental Elements of U.S. Command Always Apply: If it is to our

advantage to place U.S. forces under the operational control of a UN commander, the fundamental elements of U.S. command still apply. U.S. commanders will maintain the capability to report separately to higher U.S. military authorities, as well as the UN commander. Commanders of U.S. military units participating in UN operations will refer to higher U.S. authorities orders that are illegal under U.S. or international law, or are outside the mandate of the mission to which the U.S. agreed with the UN, if they are unable to resolve the matter with the UN commander. The U.S. reserves the right to terminate participation at any time and to take whatever actions it deems necessary to protect U.S. forces if they are endangered.

There is no intention to use these conditions to subvert the operational chain of command. Unity of command remains a vital concern. Questions of legality, mission mandate, and prudence will continue to be worked out "on the ground" before the orders are issued. The U.S. will continue to work with the UN and other member states to streamline command and control procedures and maximize effective coordination on the ground.

E. Protection of U.S. Peacekeepers: The U.S. remains concerned that in some cases, captured UN peacekeepers and UN peace enforcers may not have adequate protection under international law. The U.S. believes that individuals captured while performing UN peacekeeping or UN peace enforcement activities, whether as members of a UN force or a U.S. force executing a UN Security Council mandate, should, as a matter of policy, be immediately released to UN officials; until released, at a minimum they should be accorded protections identical to those afforded prisoners of war under the 1949 Geneva Convention III (GPW). The U.S. will generally seek to incorporate appropriate language into UN Security

Council resolutions that establish or extend peace operations in order to provide adequate legal protection to captured UN peacekeepers. In appropriate cases, the U.S. would seek assurances that U.S. forces assisting the UN are treated as experts on mission for the United Nations, and thus are entitled to appropriate privileges and immunities and are subject to immediate release when captured. Moreover, the Administration is actively involved in negotiating a draft international convention at the United Nations to provide a special international convention at the United Nations to provide a special international status for individuals serving in peacekeeping and peace enforcement operations under a UN mandate. Finally, the Administration will take appropriate steps to ensure that any U.S. military personnel captured while serving as part of a multinational peacekeeping force or peace enforcement effort are immediately released to UN authorities.

VI. Strengthening U.S. Support for Multilateral Peace Operations

Peace operations have changed since the end of the Cold War. They are no longer limited to the interposition of small numbers of passive, unarmed observers. Today, they also include more complex and sometimes more robust uses of military resources to achieve a range of political and humanitarian objectives.

The post-Cold War world has also witnessed the emergence of peace enforcement operations involving the threat or use of force. These missions have been considerably more challenging than traditional peacekeeping operations, yet the U.S. and the UN are only now beginning to change sufficiently the way they manage peace operations. The expansion of peacekeeping operations without a commensurate expansion of capabilities has contributed to noticeable setbacks. If the U.S. is to support the full range of

peace operations effectively, when it is in our interests to do so, our government, not just the UN, must adapt. It is no longer sufficient to view peace operations solely through a political prism. It is critical also to bring a clear military perspective to bear, particularly on those missions that are likely to involve the use of force or the participation of U.S. combat units. Thus, the Department of Defense should join the Department of State in assuming both policy and funding responsibility for appropriate peace operations. We call this policy "shared responsibility."

A. Shared Responsibility: DOD will assume new responsibilities for managing and funding those UN peace operations that are likely to involve combat and all operations in which U.S. combat units are participating. The military requirements of these operations demand DOD's leadership in coordinating U.S. oversight and management. Professional military judgement increases the prospects of success of such operations. Moreover, with policy management responsibility comes funding responsibility.

DOD will pay the UN assessment for those traditional UN peacekeeping missions (so called "Chapter VI" operation, because they operate under Chapter VI of the UN Charter) in which U.S. combat units are participating, e.g. Macedonia. DOD will also pay the UN assessment for all UN peace enforcement missions (so called "Chapter VII" operations), e.g. Bosnia and Somalia. State will continue to manage and pay for traditional peacekeeping missions in which there are no U.S. combat units participating, e.g. Golan Heights, El Salvador, Cambodia. When U.S. military personnel, goods or services are used for UN peace operations, DOD will receive direct and full reimbursement; reimbursement can only be waived in exceptional circumstances, and only by the President.

Our Shared Responsibility policy states: "Unless the President determines otherwise, at the request of one of the Principals:

-- The State Department will have lead responsibility for the oversight and management of those traditional peacekeeping operations (Chapter VI) in which U.S. combat units are not participating. The Administration will seek to fund the assessments for these operations through the existing State Contributions for International Peacekeeping Activities account, and;

-- The Defense Department will have lead responsibility for the oversight and management of those Chapter VI operations in which there are U.S. combat units and for all peace enforcement (Chapter VII) peace operations. The Administration will seek to fund the assessments for these operations through the establishment of a new account within DOD established to pay UN assessments. Once such an account is established, DOD may receive direct reimbursement from the UN for contributions of goods, services, and troops to UN peace operations."

The Administration will submit legislation to Congress creating a new peacekeeping assessment account for DOD and implementing the shared responsibility concept. The legislation will stipulate that, in all cases, the agency with lead responsibility for a given operation will be responsible for assessments associated with the operation. Since peace operations are neither wholly military nor wholly political in nature, consisting instead of military, political, humanitarian and developmental elements in varying degrees, no one agency alone can manage all facets of an operation effectively. Therefore, the designated lead agencies will engage in full and regular interagency consultation as they manage U.S. support for peace operations.

In all cases, State remains responsible for the conduct of diplomacy and instructions to embassies and our UN Mission in New York. DOD is responsible for military assessments and activities. NSC facilitates interagency coordination.

B. Reimbursements from the UN: Under the shared responsibility policy, and the proposed accompanying legal authorities, DOD would receive and retain direct reimbursement for its contributions of troops, goods and services to the UN. An important advantage will be to limit any adverse impact on DOD Operations and Maintenance funds, which are essential to the U.S. military readiness. As our draft legislation stipulates, the U.S. will seek full reimbursement from the UN for U.S. contributions of troops, goods and services. The U.S. will first apply reimbursements against DOD incremental costs. Any remaining excess after the Services have been made whole would be credited to DOD's proposed peacekeeping account when it is a DOD-led operation or to State's CIPA account when it is a State-led operation. The President may choose to waive UN reimbursement only in exceptional circumstances.

C. U.S. Funding of UN Peace Operations: In the short term, the Administration will seek Congressional support for funding the USG's projected UN peacekeeping arrears. Over the long run, we view the shared responsibility approach outlined above as the best means of ensuring improved management and adequate funding of UN peace operations. Moreover, the Administration will make every effort to budget for known peacekeeping assessments and seek Congressional support to fund, in the annual appropriation, assessments for clearly anticipated contingencies.

D. U.S. Training: The Armed Services will include appropriate humanitarian peacekeeping/emergency humanitarian

assistance training in DOD training programs. Training U.S. forces to fight and decisively win wars will, however, continue to be the highest training priority.

VII. Congress and the American People

To sustain U.S. support for UN peace operations, Congress and the American people must understand and accept the potential value of such operations as tools of U.S. interests. Congress and the American people must also be genuine participants in the processes that support U.S. decision-making on new and on-going peace operations. Traditionally, the Executive branch has not solicited the involvement of Congress or the American people on matters related to UN peacekeeping. This lack of communication is not desirable in an era when peace operations have become more numerous, complex and expensive. The Clinton Administration is committed to working with Congress to improve and regularize communication and consultation on these important issues. Specifically, the Administration will:

-- Regularize recently-initiated periodic consultations with bipartisan Congressional leaders on foreign policy engagements that might involve U.S. forces, including possible deployments of U.S. military units in UN peace operations.

-- Continue recently-initiated monthly staff briefings on the UN's upcoming calendar, including current, new, and expanded peace operations.

-- Inform Congress as soon as possible of unanticipated votes in the UNSC on new or expanded peace operations.

-- Inform Congress of UN command and control arrangements when U.S. military units participate in UN operations.

-- Provide UN documents to appropriate committees on a timely basis.

-- Submit to Congress a comprehensive annual report on UN peace operations.

-- Support legislation along the lines of that introduced by Senators Mitchell, Nunn, Byrd and Warner to amend the War Powers Resolution to introduce a consultative mechanism and to eliminate the 60-day withdrawal provisions.

Conclusion

Properly constituted, peace operations can be one useful tool to advance American national interests and pursue our national security objectives. The U.S. cannot be the world's policeman. Nor can we ignore the increase in armed ethnic conflicts, civil wars and the collapse of governmental authority in some states -- crises that individually and cumulatively may affect U.S. interests. This policy is designed to impose discipline on both the UN and the U.S. to make peace operations a more effective instrument of collective security.

----- U.S. Department of State
Publication Number 10161 Released by the
Bureau of International Organization
Affairs May 1999.

B) PRESIDENT CLINTON PUBLIC PAPERS

Statement on the Deaths of Leaders of Rwanda and Burundi *April 7, 1994*

I was shocked and deeply saddened to learn of the tragic deaths of President Juvenal Habyarimana of Rwanda and President Cyprien Nyaryamira of Burundi last night in a plane crash outside Kigali, Rwanda. The two Presidents were returning from a regional summit in Arusha, Tanzania, intended to bring an end to the civil wars that have plagued their two countries for more than three decades.

Both Presidents were seeking means to end the bloodshed in their troubled countries and facilitate a movement toward peace and democracy. Their deaths are a tragic blow to the long-suffering Rwandan and Burundian people. I am equally horrified that elements of the Rwandan security forces have sought out and murdered Rwandan officials, including the Prime Minister, Agathe Uwilingiyimana.

On behalf of the people of the United States, I extend my condolences to the families of the deceased Presidents and the Prime Minister as well as to the peoples of the two nations. I strongly condemn these actions and I call on all parties to cease any such actions immediately. These tragedies must not derail Rwanda and Burundi from pursuing national reconciliation and democracy.

The President's Radio Address *April 9, 1994*

Good morning. This past week, I traveled across our country because I wanted the American people to hear directly from me about the progress we're making on their behalf and what we still have to do. Last month, our Nation gained 456,000 new jobs, the largest jump in 6 years. That brings the total number of private sector jobs created in this economy during our recovery to 2.3 million. That's twice as many new jobs in the past 14 months than we saw in the previous 4 years. I'm determined to keep building on that strength. Our job is to fix the economy and to give our people tools, like world-class education and health care security, so that they can compete and we can strengthen the great American middle class as we move toward the 21st century.

In my travels this week, people made it clear to me they expect us here in Washington to take care of one job immediately: to confront the crime and violence that are tearing our communities apart. None of our efforts to tackle other problems will work if we fail to address the overwhelming force of crime. It is reducing the sense of freedom the American people have. If we can't stop people from hurting one another, we can never reduce the burden on our health care system and the fact that we have too much crime, too much violence, and too many people showing up in our emergency rooms. If we can't make our classrooms safe, we can't teach our children. If we don't replace drug money with good jobs and a steady paycheck, our people will never lose their fear and gain hope. I'm convinced the American people want a crime policy that works without gimmicks and they want our leaders to make it possible for them to take back their streets, their homes, their schools, and their lives. That's why this week I ordered Attorney General Janet Reno and the Housing and Urban Development Secretary, Henry Cisneros, to promptly develop a policy allowing police to sweep public housing so that criminals cannot find shelter in the places they terrorize.

I took this action just hours after a Federal district judge in Chicago declared the Chicago Housing Authority's search policy a violation of the fourth amendment to the Constitution. We have to take some action to permit appropriate law enforcement work to go on in these projects. I have been in the Chicago housing projects, and I know the difference between those that have been swept free of illegal weapons and criminals and those which have not. Just last weekend, 13 people died violently in Chicago, 3 of them in the Robert Taylor Public Housing Project. All Americans, rich and poor alike, deserve leaders they can rely on to protect their safety. Congress will have a chance to provide that kind of leadership when it comes back into session this Tuesday. The crime bill will be item number one on its agenda. Next week, police officers, mayors, and other community leaders all across our America will come here to Washington to join me at the White House to urge Congress to pass the crime bill. For 6 long years, we've waited for a comprehensive crime law. We shouldn't have to wait any longer.

The crime bill I have proposed to the Congress is both tough and smart. Right now, a small number of dangerous criminals commit a large proportion of the violent crimes because our system doesn't put them away. The crime bill sends a simple message, "three strikes and you're out"; commit three violent crimes, and you go to prison for life. The crime bill will help States build 33,000 more prison cells, along with boot camps for first-time offenders. It will help us to lock the revolving door that swings too freely on serious criminals and give young people a chance to avoid a life of crime.

The bill also will help us put another 100,000 police officers on our streets. More police in community policing settings means not only that more criminals will be caught, it means that there will be less crime. When police walk the streets, know their neighbors, win the respect of local young people, focus on high crime areas, and work with parents and business people, they can actually reduce crime. I have seen it in city after city after city.

Preventing violence from occurring in the first place is also an important part of our crime bill. It encourages young people to stay off the streets, offering employment

opportunities, after school activities, and good role models who teach strong values. These boot camps and other similar operations will give us a chance to send first-time offenders to a disciplinary setting who might otherwise go free. But they'll also give these young people a second chance to avoid a lifetime of trouble, a chance to learn new discipline and how to behave responsibly.

We're doing more to make the schools safe and to get hard-core drug users into the treatment they need. But telling our kids to say no to drugs is only half the battle. If we want children to grow up to become law-abiding members of society, we have to help them find a place in tomorrow's economy to give them something to say yes to. You and I both know Government can't do this job alone, nor should it. The most law abiding societies are not those with the most jails. They're the ones with good jobs, strong families, and strong communities, where the rights of the community are respected, with strong values about helping, not hurting, one's neighbors. Let's face it: In a lot of places in this country, crime, drugs, and violence now fill the spaces where work and family and community used to be. So the job of all Americans is urgent. That's why I'm calling on everyone in Washington to put their partisanship aside.

The American people don't want politics or gimmicks; they want us to do something that will work. Well, this crime bill will work. Next week, it's time for Congress to be tough and smart by passing the crime bill when it comes back into session. I hope you'll do your part by asking your Congressmen and Senators to see that the crime bill becomes law.

Finally, let me say just a brief word about a very tragic situation in the African nation of Rwanda. I'm deeply concerned about the continuing violence following the assassination of the President, the Prime Minister, and other officials as well as some of our United Nations peacekeepers. There are about 250 Americans there. I'm very concerned about their safety, and I want you to know that we're doing all we can to ensure their safety. I ask you to join together this morning in praying for their safety and for a return to peace in Rwanda.

Thanks for your help, and thanks for listening.

NOTE: The President spoke at 10:06 a.m. from the Oval Office at the White House.

Remarks on Bosnia and an Exchange With Reporters

April 10, 1994

The President. Today, while negotiations were being held on a cease-fire in Bosnia, the Serbs launched a new attack on Gorazde. These attacks have resulted in heavy casualties and have put United Nations personnel there at risk. UNPROFOR Commander General Rose requested and received authorization from U.N. civilian authorities to receive NATO close air support. Under existing authority and policy, NATO forces promptly responded. U.S. F-16 aircraft under NATO command attacked at least one target identified by UNPROFOR. French aircraft under NATO are now conducting a damage assessment.

We have said we would act if we were requested to do so. We have now done so, and we will do so again if we are requested. The Serbs should cease their attacks on Gorazde and should pull back. The talks on cessation of hostilities in Bosnia should resume. We were at quite an important point in these discussions when these attacks interrupted the progress of the discussions. And I very much hope that now the attacks will cease, that the Serbs will pull back, that the talks will resume on cessation of hostilities. I have a great deal of confidence in General Rose's determination. We strongly supported his decision, and I applaud the rapid response of the U.N. civilian authorities.

Bosnia

Q. What about Serb retaliation, sir?

The President. Well, I have no reason to believe there will be any. We were retaliating. We — the United Nations made it absolutely clear that there were U.N. personnel in Gorazde, that an attack on the town would

be interpreted as a clear violation of the rules. And it happened anyway. General Rose asked for the air support, and civilian authorities approved it in a prompt fashion, and then we supported it.

Q. After the bombing raid, we had reports that there were antiaircraft missiles fired into the suburbs. Do you know —

The President. I can't — excuse me?

Q. —at the houses.

The President. I can't confirm that at this time.

Q. Mr. President, did you know about the bombing raid before it took place?

The President. We knew that General Rose had asked for it before it took place, yes. With only — it all happened in fairly rapid succession.

There was not a long time delay now between when he asked for the support from the civilian authorities and when they gave it. But we've been keeping on top of this, you know. On 2 successive days, Thursday and Friday, I talked with the Secretary of State, Secretary of Defense, and National Security Adviser about this.

I was kept informed yesterday, and then we talked again this morning. It became clear to me that General Rose would probably ask. And when he asked, I was told, and we were told as soon as Mr. Akashi approved it.

Rwanda

Q. So what do you think is going to happen next, sir? Do you think this is the end of it, or are you fearful that NATO will have to strike again?

The President. I don't know. I think we have to be firm. We have seen in the past that when we have been firm in support of the United Nations mission, that it has tended to further negotiations. That's all we're trying to do, is to further negotiations.

Let me make one other comment, if I might. As you all know, we've been very concerned about the safety of

Americans in Rwanda. As far as we know now, the last of the convoys containing all Americans who wish to

leave has either passed into Burundi or is about to pass into Burundi.

Letter to Congressional Leaders on the Evacuation of United States Citizens From Rwanda and Burundi *April 12, 1994*

Dear Mr. Speaker: (Dear Mr. President:)

On April 6, 1994, the private plane of Rwandan President Juvenal Habyarimana crashed under suspicious circumstances on approach to Rwanda's capital, Kigali, killing the President and others, including the President of neighboring Burundi. Following the crash, some members of the Rwandan military began killing opposition leaders and civilians. General fighting broke out, including fighting between government forces and forces of the Rwandan Patriotic Front (RFP), encamped in Kigali under a peace agreement. As violence in the capital escalated, the State Department ordered the departure of U.S. Government employees and dependents.

Combat-equipped U.S. military forces began deploying to Burundi to be in a position to conduct possible noncombatant evacuation operations of U.S. citizens and designated thirdcountry nationals.

During April 9–10, 275 Marines were airlifted via C–130 aircraft to Bujumbura, Burundi. (A total of 328 U.S. Armed Forces personnel deployed to Burundi, including aircrews.) Their mission was to be in position to link up with American citizens moving from Rwanda to Burundi

via overland convoy and to be prepared to proceed to the Rwandan capital of Kigali to assist with their departure, if necessary. On April 9–10, American citizens proceeded to leave Rwanda by several overland convoys to Bujumbura and by other routes. Approximately 240 U.S. citizens were evacuated from Rwanda.

Most were then flown by U.S. C–141 aircraft to Nairobi, Kenya. Approximately 21 citizens chose to remain in Rwanda for various reasons. It did not become necessary for U.S. forces to enter Rwanda. (United States C–5 aircraft also airlifted Belgian military forces and equipment into Nairobi to assist Belgian efforts in support of their citizens.)

I am pleased to report that these operations were successful, that no hostilities were encountered, and that no casualties were suffered by U.S. forces in this operation. I took these actions pursuant to my constitutional authority to conduct foreign relations and as Commander in Chief. I am providing this information as part of my effort to keep the Congress fully informed, consistent with the War Powers Resolution. I appreciate the support of the Congress for these actions to protect American citizens.

Sincerely,

BILL CLINTON

NOTE: Identical letters were sent to Thomas S. Foley, Speaker of the House of Representatives, and Robert C. Byrd, President pro tempore of the Senate. This letter was released by the Office of the Press Secretary on April 13.

Radio Address on the Situation in Rwanda *April 30, 1994*

The horrors of civil war and mass killings of civilians in Rwanda, since the tragic deaths of the Rwandan and Burundian Presidents 3 weeks ago, have shocked and appalled the world community.

On behalf of all of the American people, I call on the Rwandan army and the Rwandan Patriotic Front to agree to an immediate ceasefire and return to negotiations aimed at a lasting peace in their country.

I applaud the efforts of regional leaders actively engaged in the quest for peace. I reaffirm the American commitment to participate in renewed negotiations under the Arusha framework.

The pain and suffering of the Rwandan people have touched the hearts of all Americans. It is time for the leaders of Rwanda to recognize their common bond of humanity and to reject the senseless and criminal violence that continues to plague their country.

NOTE: The address was recorded at 10:12 a.m. in the Oval Office at the White House for later broadcast.

Statement on the Closing of the Embassy of Rwanda

July 15, 1994

The United States cannot allow representatives of a regime that supports genocidal massacre to remain on our soil.

NOTE: This statement was included in a statement by the Press Secretary announcing the closing of the Embassy of Rwanda and ordering all personnel to leave the United States.

Joint Statement on the Situation in Kosovo

September 2, 1998

The Presidents of the United States and the Russian Federation noted with concern that the situation in Kosovo continues to deteriorate, causing growing alarm among the world public about the growing negative consequences for regional stability. Despite extensive attempts of the Contact Group, OSCE, and other international institutions, there has not yet been success in achieving an end to the armed clashes and senseless bloodshed and in initiating serious and meaningful negotiations between the authorities in Belgrade and leaders of Kosovo Albanians that would make it possible to agree promptly on measures to build confidence and security in the province as an interim step on the way to a final settlement of the Kosovo problem including the definition of the status of enhanced Kosovo self-government with strict respect for the territorial integrity of the FRY.

The escalation of tension in Kosovo inflicts heavy suffering on innocent civilians. Over 200,000 people were forced to leave their homes as the result of armed clashes. The situation is aggravated by large-scale destruction of houses, food shortages, and the risk of epidemic disease. The threat of humanitarian catastrophe is becoming ever more real. Slobodan Milošević, as President of the FRY, must order a halt to all repressive actions against the civilian population in Kosovo. All violence by all Kosovo Albanian armed groups must cease immediately. President Milosevic and the Kosovo Albanian leadership must intensify the negotiating process.

Urgent measures should be taken promptly to prevent humanitarian catastrophe in Kosovo. Necessary conditions should be created without delay for the refugees and displaced persons to return freely to the places of their permanent residence before the advent of winter. The scope and acuteness of the problem call for urgent joint actions of the authorities in Belgrade, the Kosovo Albanians, and international humanitarian organizations. Constant international monitoring in the field, accompanied both by progressive withdrawal of Serb security forces to their permanent locations, and the cessation of armed actions by the Kosovo Albanians, are needed to inspire confidence among people in their safety and prospects for restoring normal life. A mechanism for creating favorable conditions in the most heavily affected locations in the province—a series of “pilot projects”—should be set in motion immediately. The Serb authorities should implement in practice unimpeded access to all areas of the province for humanitarian organizations and diplomatic observers. The cessation of violence and amelioration of the humanitarian situation would facilitate the creation of a favorable environment for progress in the negotiating process over the entire range of issues. President Milosevic and all Kosovo Albanian leaders should engage actively in the negotiating process, with a view toward achieving a political solution to the crisis and a framework for durable peace in Kosovo.

Moscow
September 2, 1998

NOTE: An original was not available for verification of the content of this joint statement.

Remarks on the Situation in Kosovo

March 22, 1999

I want to give you a brief update about the situation in Kosovo and make a few comments.

It is clear that Serb forces are now engaged in further attacks on Kosovar civilians. Already more than 40,000 Serb security forces are poised in and around Kosovo, with additional units on the way. These actions are in clear violation of commitments Serbia made last October when we obtained the cease-fire agreement.

As part of our determined efforts to seek a peaceful solution, I asked Ambassador Holbrooke to see President Milosevic and make clear the choice he faces. That meeting is either going on now or should start in the next

few minutes. If President Milosevic continues to choose aggression over peace, NATO's military plans must continue to move forward.

I will be in close consultation with our NATO Allies and with Congress. Over the weekend, I met with my national security team to discuss the military options. I also spoke with other NATO leaders by telephone. There is strong unity among the NATO Allies. We all agree that we cannot allow President Milosevic to continue the aggression with impunity. I have also sent a letter to President Yeltsin about the urgency of the situation.

Our objective in Kosovo remains clear: to stop the killing and achieve a durable peace that restores Kosovars to self-government, the self-government that President Milosevic stripped away from them a decade ago. We and our NATO Allies, and Russia, all agree that this is

the right goal. The Kosovar Albanians have accepted this course. Only President Milosevic and Serbia stand in the way of peace. Serbia's mounting aggression must be stopped.

Since the adjournment of the peace talks in Paris less than a week ago, an estimated 30,000 more Kosovars have fled their homes. The number now exceeds more than a quarter of a million people, one out of every eight people in Kosovo. Many of them now are in neighboring Albania, Macedonia, and Montenegro, all of which could be quickly drawn into this conflict.

So could other nations in the region, including Bosnia where allied determination ended a terrible war, and our allies Greece and Turkey.

Seeking to end this tragedy in Kosovo and finding a peaceful solution is the right thing to do. It is also the

smart thing to do, very much in our national interests, if we are to leave a stable, peaceful, and democratic Europe to our children. We have learned a lot of lessons in the last 50 years. One of them surely is that we have a stake in European freedom and security and stability. I hope that can be achieved by peaceful means. If not, we have to be prepared to act.

Thank you.

NOTE: The President spoke at 1:50 p.m. on the South Lawn at the White House, upon his return from Camp David, MD. In his remarks, he referred to U.S. Special Envoy Richard C. Holbrooke; President Slobodan Milosevic of the Federal Republic of Yugoslavia (Serbia and Montenegro); and President Boris Yeltsin of Russia.

Address to the Nation on Airstrikes against Serbian Targets in the Federal Republic of Yugoslavia (Serbia and Montenegro)

March 24, 1999

My fellow Americans, today our Armed Forces joined our NATO Allies in airstrikes against Serbian forces responsible for the brutality in Kosovo. We have acted with resolve for several reasons.

We act to protect thousands of innocent people in Kosovo from a mounting military offensive. We act to prevent a wider war, to defuse a powder keg at the heart of Europe that has exploded twice before in this century with catastrophic results. And we act to stand united with our allies for peace. By acting now, we are upholding our values, protecting our interests, and advancing the cause of peace.

Tonight I want to speak to you about the tragedy in Kosovo and why it matters to America that we work with our allies to end it. First, let me explain what it is we are responding to. Kosovo is a province of Serbia, in the middle of southeastern Europe, about 160 miles east of Italy. That's less than the distance between Washington and New York and only about 70 miles north of Greece. Its people are mostly ethnic Albanian and mostly Muslim. In 1989 Serbia's leader, Slobodan Milosevic, the same leader who started the wars in Bosnia and Croatia and moved against Slovenia in the last decade, stripped Kosovo of the constitutional autonomy its people enjoyed, thus denying them their right to speak their language, run their schools, shape their daily lives. For years, Kosovars struggled peacefully to get their rights back. When President Milosevic sent his troops and police to crush them, the struggle grew violent.

Last fall our diplomacy, backed by the threat of force from our NATO Alliance, stopped the fighting for a while and rescued tens of thousands of people from freezing and starvation in the hills where they had fled to save their lives. And last month, with our allies and Russia, we proposed a peace agreement to end the fighting for good. The Kosovar leaders signed that agreement last week. Even though it does not give them all they want, even though their people were still being

savaged, they saw that a just peace is better than a long and unwinnable war.

The Serbian leaders, on the other hand, refused even to discuss key elements of the peace agreement. As the Kosovars were saying yes to peace, Serbia stationed 40,000 troops in and around Kosovo in preparation for a major offensive — and in clear violation of the commitments they had made.

Now they've started moving from village to village, shelling civilians and torching their houses. We've seen innocent people taken from their homes, forced to kneel in the dirt, and sprayed with bullets; Kosovar men dragged from their families, fathers and sons together, lined up and shot in cold blood. This is not war in the traditional sense. It is an attack by tanks and artillery on a largely defenseless people whose leaders already have agreed to peace.

Ending this tragedy is a moral imperative. It is also important to America's national interest. Take a look at this map. Kosovo is a small place, but it sits on a major fault line between Europe, Asia, and the Middle East, at the meeting place of Islam and both the Western and Orthodox branches of Christianity. To the south are our allies Greece and Turkey; to the north, our new democratic allies in central Europe. And all around Kosovo, there are other small countries struggling with their own economic and political challenges, countries that could be overwhelmed by a large, new wave of refugees from Kosovo. All the ingredients for a major war are there: ancient grievances; struggling democracies; and in the center of it all, a dictator in Serbia who has done nothing since the cold war ended but start new wars and pour gasoline on the flames of ethnic and religious division.

Sarajevo, the capital of neighboring Bosnia, is where World War I began. World War II and the Holocaust engulfed this region. In both wars, Europe was slow to recognize the dangers, and the United States waited even longer to enter the conflicts. Just imagine if leaders back then had acted wisely and early enough, how many lives could have been saved, how many Americans would not have had to die.

We learned some of the same lessons in Bosnia just a few years ago. The world did not act early enough to stop that war, either. And let's not forget what happened: innocent

people herded into concentration camps, children gunned down by snipers on their way to school, soccer fields and parks turned into cemeteries, a quarter of a million people killed, not because of anything they have done but because of who they were. Two million Bosnians became refugees.

This was genocide in the heart of Europe, not in 1945 but in 1995; not in some grainy newsreel from our parents' and grandparents' time but in our own time, testing our humanity and our resolve.

At the time, many people believed nothing could be done to end the bloodshed in Bosnia. They said, "Well, that's just the way those people in the Balkans are." But when we and our allies joined with courageous Bosnians to stand up to the aggressors, we helped to end the war. We learned that in the Balkans, inaction in the face of brutality simply invites more brutality, but firmness can stop armies and save lives. We must apply that lesson in Kosovo before what happened in Bosnia happens there, too.

Over the last few months we have done everything we possibly could to solve this problem peacefully. Secretary Albright has worked tirelessly for a negotiated agreement. Mr. Milosevic has refused. On Sunday I sent Ambassador Dick Holbrooke to Serbia to make clear to him again, on behalf of the United States and our NATO Allies, that he must honor his own commitments and stop his repression, or face military action. Again, he refused.

Today we and our 18 NATO Allies agreed to do what we said we would do, what we must do to restore the peace. Our mission is clear: to demonstrate the seriousness of NATO's purpose so that the Serbian leaders understand the imperative of reversing course; to deter an even bloodier offensive against innocent civilians in Kosovo; and, if necessary, to seriously damage the Serbian military's capacity to harm the people of Kosovo. In short, if President Milosevic will not make peace, we will limit his ability to make war.

Now, I want to be clear with you, there are risks in this military action, risks to our pilots and the people on the ground. Serbia's air defenses are strong. It could decide to intensify its assault on Kosovo or to seek to harm us or our allies elsewhere. If it does, we will deliver a forceful response. Hopefully, Mr. Milosevic will realize his present course is self-destructive and unsustainable. If he decides to accept the peace agreement and demilitarize Kosovo, NATO has agreed to help to implement it with a peacekeeping force. If NATO is invited to do so, our troops should take part in that mission to keep the peace. But I do not intend to put our troops in Kosovo to fight a war.

Do our interests in Kosovo justify the dangers to our Armed Forces? I've thought long and hard about that question. I am convinced that the dangers of acting are far outweighed by the dangers of not acting—dangers to defenseless people and to our national interests. If we and our allies were to allow this war to continue with no response, President Milosevic would read our hesitation as a license to kill. There would be many more massacres, tens of thousands more refugees, more victims crying out for revenge. Right now our firmness is the only hope the people of Kosovo have to be able to live in their own country without having to fear for their own lives. Remember, we asked them to accept peace, and they did. We asked them to promise to lay down their arms, and they agreed. We pledged that we, the United States and the other 18 nations of NATO, would stick by

them if they did the right thing. We cannot let them down now.

Imagine what would happen if we and our allies instead decided just to look the other way, as these people were massacred on NATO's doorstep. That would discredit NATO, the cornerstone on which our security has rested for 50 years now.

We must also remember that this is a conflict with no natural national boundaries. Let me ask you to look again at a map. The red dots are towns the Serbs have attacked. The arrows show the movement of refugees north, east, and south. Already, this movement is threatening the young democracy in Macedonia, which has its own Albanian minority and a Turkish minority.

Already, Serbian forces have made forays into Albania from which Kosovars have drawn support. Albania has a Greek minority. Let a fire burn here in this area, and the flames will spread. Eventually, key U.S. allies could be drawn into a wider conflict, a war we would be forced to confront later, only at far greater risk and greater cost. I have a responsibility as President to deal with problems such as this before they do permanent harm to our national interests. America has a responsibility to stand with our allies when they are trying to save innocent lives and preserve peace, freedom, and stability in Europe.

That is what we are doing in Kosovo. If we've learned anything from the century drawing to a close, it is that if America is going to be prosperous and secure, we need a Europe that is prosperous, secure, undivided, and free. We need a Europe that is coming together, not falling apart, a Europe that shares our values and shares the burdens of leadership. That is the foundation on which the security of our children will depend. That is why I have supported the political and economic unification of Europe. That is why we brought Poland, Hungary, and the Czech Republic into NATO, and redefined its missions, and reached out to Russia and Ukraine for new partnerships.

Now, what are the challenges to that vision of a peaceful, secure, united, stable Europe? The challenge of strengthening a partnership with a democratic Russia that, despite our disagreements, is a constructive partner in the work of building peace; the challenge of resolving the tension between Greece and Turkey and building bridges with the Islamic world; and finally, the challenge of ending instability in the Balkans so that these bitter ethnic problems in Europe are resolved by the force of argument, not the force of arms, so that future generations of Americans do not have to cross the Atlantic to fight another terrible war.

It is this challenge that we and our allies are facing in Kosovo. That is why we have acted now: because we care about saving innocent lives; because we have an interest in avoiding an even crueler and costlier war; and because our children need and deserve a peaceful, stable, free Europe. Our thoughts and prayers tonight must be with the men and women of our Armed Forces who are undertaking this mission for the sake of our values and our children's future.

May God bless them, and may God bless America.

NOTE: The President spoke at 8:01 p.m. in the Oval Office at the White House. In his remarks, he referred to President Slobodan Milosevic of the Federal Republic of Yugoslavia (Serbia and Montenegro) and U.S. Special Envoy Richard C. Holbrooke.

Livros Grátis

(<http://www.livrosgratis.com.br>)

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)
[Baixar livros de Matemática](#)
[Baixar livros de Medicina](#)
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)
[Baixar livros de Meteorologia](#)
[Baixar Monografias e TCC](#)
[Baixar livros Multidisciplinar](#)
[Baixar livros de Música](#)
[Baixar livros de Psicologia](#)
[Baixar livros de Química](#)
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)
[Baixar livros de Serviço Social](#)
[Baixar livros de Sociologia](#)
[Baixar livros de Teologia](#)
[Baixar livros de Trabalho](#)
[Baixar livros de Turismo](#)