

Intervenções humanitárias: o problema da cooperação internacional.

André Regis¹

Resumo: O sistema internacional é estruturado num ambiente anárquico onde, para evitar conflitos, ou melhor, para resolvê-los, busca-se a cooperação por meio de instituições internacionais, *regimes internacionais*. Entretanto, os regimes internacionais só existem em áreas onde a cooperação é possível e desejada pelos Estados. Não obstante, inexiste um regime internacional voltado exclusivamente para as questões humanitárias. Quando se colocam componentes relacionados à proteção humana, não ocorrem os mesmos incentivos para criar a cooperação entre os Estados.

Palavras-chaves: Intervenções humanitárias. Cooperação internacional; Regimes internacionais; Realismo; Globalização e globalismo.

Abstract: The international system is structured within an anarchical environment where conflicts are prevented or solved by cooperation especially through international institutions, *international regimes*. However, international regimes develop only in areas which cooperation is not only possible but also desired by states. Notwithstanding, there is no international regime aimed to cope with humanitarian questions because they do not foster the same incentives to cooperation among states.

Keywords: Humanitarian interventions. International cooperation. International regimes. Realism. Globalization and globalism.

1. Introdução

Observando com bastante cuidado e atenção a maneira como as Relações Internacionais ocorrem, estaremos inclinados a aceitar a idéia da impossibilidade da construção de um sistema voltado para a solução dos conflitos humanitários ocorridos dentro dos Estados Nacionais. Esse fato é, possivelmente, uma decorrência da própria natureza anárquica do sistema internacional e da existência, ainda forte, da idéia de soberania.

Nesse contexto, os problemas internacionais, os quais deveriam ser tratados internacionalmente, não o são porque, infelizmente, os Estados não se relacionam harmonicamente e não há cooperação entre eles. Na verdade, nesse ambiente cada Estado atua de modo racional, buscando a defesa de seus interesses. Por exemplo, se todos os Estados buscam a obtenção de superávits nas suas balanças comerciais, como será possível a construção de um ambiente favorável para todos? Quando um Estado, na busca de saldos positivos em sua conta corrente internacional, impõe barreiras a produtos estrangeiros, ele está automaticamente trazendo problemas para os outros Estados. Esse exemplo nos revela que o comportamento racional dos Estados tende a produzir conflitos internacionais pois, como antecipamos, todos almejam, ao mesmo tempo, a maximização de seus interesses e a minimização dos custos de participação no sistema internacional. Como resultado lógico

¹ Professor do Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas/CCJ/UFPB.

desse sistema, além da inexistência de harmonia existe grande dificuldade em se obter cooperação.

Por conta disso, para que essa lógica perversa não prevaleça, são necessários mecanismos de cooperação destinados ao alcance de resultados satisfatórios para todos. A literatura de Relações Internacionais tem produzido diferentes abordagens a esse respeito. De forma particular, os institucionalistas afirmam que uma maneira de se amenizar os conflitos é pela criação de instituições internacionais voltadas para a cooperação, onde o conjunto de várias instituições produziria o aparecimento dos chamados *regimes internacionais*. Com os regimes, cada área específica das relações internacionais seria contemplada com um regime cooperativo próprio, e desse modo os conflitos seriam restringidos. É consenso entre todos os teóricos de Relações Internacionais o fato de que, se não existe harmonia no ambiente internacional, o melhor mundo, ou o melhor mundo possível, é o da cooperação. O ambiente mundial é o da discórdia, e essa tem de ser resolvida por meio de acordos e organizações internacionais que criem mecanismos para forçar a cooperação.

Alguns já sonharam com a existência de um governo mundial que seria responsável pela administração e resolução dos conflitos internacionais, capaz de resolver os problemas internacionais de acordo com uma ordem de necessidade, de acordo com os paradigmas de justiça, distribuindo os recursos produzidos pela humanidade segundo uma lógica humanística, onde inclusive haveria a reparação de injustiças do passado mediante políticas econômicas compensatórias para regiões miseráveis, por exemplo, a África. Como não existe esse governo mundial, devemos trabalhar com a realidade. A situação internacional é muito complexa e de difícil compreensão. Por isso existe a tendência natural a se explicar os conflitos de modo simplista, o que normalmente produz reducionismos conceituais, como por exemplo, a anacrônica divisão do mundo em primeiro e terceiro mundos.

O ambiente externo é o mundo dos Estados, da soberania estatal, visto e compreendido a partir do mundo moderno criado pelo Tratado de Vestfália de 1648. Quando pensamos o mundo, nós o dividimos em Estados, cada um com suas fronteiras. Praticamente todos o analisam sob uma perspectiva estatal; poucos encaram o mundo sob uma perspectiva humanística.

A consideração dos problemas mundiais a partir de uma visão estatal produz, necessariamente, um grande obstáculo para que questões globais sejam tratadas globalmente. Dessa forma, para cada problema provavelmente o número de visões tenderá a ser igual ao número de Estados envolvidos na questão. Ou seja, nesse contexto não há espaço para uma visão humanística dos problemas da humanidade. Num mundo ideal haveria a predominância do humanismo. Quem observa as transformações mundiais sob uma perspectiva humanística não se importa onde os problemas ocorram, pois, qualquer problema – seja ele qual for e onde quer que aconteça – será um problema de toda a humanidade. Infelizmente, esse mundo continua como ideal.

Na realidade, o mundo hoje ainda é bastante parecido com o mundo de Vestfália quanto à sua divisão política. Ou seja, o sistema internacional, por ser formado a partir de células individuais – os Estados – não permite a substituição da fragmentação política responsável pela geração das visões parciais comprometidas com os interesses estatais. Como consequência, as políticas governamentais não levam em consideração o que seria melhor para o mundo como unidade humanística: o que prevalece sempre é o que é melhor para o próprio Estado.

Essa visão estatal faz com que os governantes sempre procurem defender posições de seu interesse e resolver somente os problemas internos, não considerando os que não lhes dizem respeito. É um mundo onde a discórdia é a regra, onde existem dificuldades em se obter o entendimento, devido à forma estatal em que ele está dividido. A justificativa para isso é que as pessoas têm uma identidade nacional, tendo interesse somente no que pode

beneficiar o seu próprio Estado; problemas externos não as interessam. Essa perspectiva estatal cria a dificuldade de se obter a cooperação. Num ambiente de discórdia onde exista a dificuldade de se obter a cooperação é provável que aconteçam sérios conflitos.

Às vezes é relativamente fácil obter cooperação econômica, mas é sempre difícil conseguir cooperação tecnológica. E, muitas das vezes, quando se tem cooperação tecnológica não se tem cooperação militar, por exemplo. Se existisse um órgão voltado para a construção da cooperação, a situação seria mais fácil. Tal órgão teria a função de compatibilizar as diferenças, tendo uma visão complexa de todos e procurando examinar quais seriam os interesses em jogo; seria um órgão de articulação que poderia facilitar as relações internacionais. A ONU, mesmo de forma limitada, desempenha esse papel.

Conforme já apresentamos, para os institucionalistas, na falta de um governo mundial, as grandes diferenças seriam resolvidas via cooperação obtida a partir da ação das organizações governamentais internacionais. Assim, precisa-se criar várias organizações dessa natureza, de acordo com a necessidade de cada área. Por exemplo, no comércio internacional, a Organização Mundial do Comércio (OMC) cumpre esse papel mediante a facilitação da cooperação multilateral entre os Estados. A OMC faz parte das chamadas *organizações de Bretton Woods*, concebidas pelos americanos no final da Segunda Guerra Mundial, em 1944².

É essa a idéia que pretendíamos mostrar, que no sistema internacional a falta de um governo não implica dizer que não existe ordem, pois existem instituições internacionais que buscam promover a cooperação, embora em um ambiente hostil para sua própria existência. Como adverte Seitenfus:

O surgimento das organizações internacionais não possui o condão de transformar a natureza e o alcance das forças que atuam no sistema internacional, sendo limitada a competência política das organizações internacionais. Os Estados são independentes e não aceitam nenhum poder central³.

Enfim, apesar de não haver um governo mundial, existem instituições mundiais, voltadas para promover a cooperação; isso se chama *regime internacional*. Ou seja, não existe um governo internacional, mas existem regimes internacionais em determinadas áreas, como, por exemplo, a OMC para o comércio e o FMI para a área financeira. O sistema internacional é estruturado num ambiente onde a regra é a falta de harmonia; para evitar conflitos, ou melhor, para resolvê-los, busca-se a cooperação por meio de instituições

²Nessa conferência foram criadas algumas instituições para setores determinados, como o Fundo Monetário Internacional (FMI), que cuidou do relacionamento dos diversos Bancos Centrais dos Estados, e que também ficou responsável de fazer empréstimos para a reconstrução do mundo depois da Segunda Guerra, e a Organização Internacional do Comércio (OIC), que não chegou a funcionar exatamente, sendo englobada em 1947 pelo GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*), que passou a viabilizar a diminuição das barreiras comerciais entre os Estados. Em 1995 o GATT foi incorporado por outra instituição, a OMC. Ela é voltada hoje para a obtenção de cooperação entre os Estados, no âmbito comercial. Portanto, o sistema comercial mundial não depende somente das relações bilaterais, pois existe um regime internacional de promoção da liberalização do comércio internacional, gerido pela OMC.

³SEITENFUS, Ricardo, **Manual das Organizações Internacionais**, Livraria do Advogado Editora, Porto Alegre, 1997, p. 255.

internacionais, que são organizações multilaterais.

Nota-se que no mundo estatal o governo é responsável por tudo e por todos. No regime internacional, contudo, isso não pode acontecer. Os regimes internacionais só existem em áreas onde a cooperação é possível e desejada pelos Estados. Entretanto, não existe um regime internacional voltado exclusivamente para as questões humanitárias. Quando se colocam componentes relacionados à proteção humana, não ocorrem os mesmos incentivos para criar a cooperação. Para existir um regime internacional que seja responsável pela proteção dos Direitos Humanos seria necessário mudar a natureza da ordem internacional. Enquanto isso não acontece, os Direitos Humanos ficam esquecidos e desprotegidos, uma vez que o garantidor desses direitos é o Estado.

2. Realismo e cooperação

Para se pensar sobre um regime internacional voltado para a proteção humana, é preciso antes imaginar como seria desenhada a organização internacional responsável pelo funcionamento do regime. Se, conforme vimos, as instituições internacionais são construídas a partir da cooperação, precisamos analisar como o realismo influencia a cooperação.

Segundo Robert Jervis, o estudo sobre conflito e cooperação internacional tem colocado em lados opostos realistas e neoliberais institucionalistas⁴. Por um lado, os realistas argumentam que a política internacional é caracterizada por grandes conflitos e que as instituições têm um papel limitado, ou pouco significativo, para moldar o sistema. Por outro lado, os que se filiam ao neoliberalismo institucionalista acreditam que a cooperação é significativa graças aos esforços das instituições.

Tanto o realismo quanto o neoliberalismo partem do pressuposto de que a falta de uma autoridade soberana que possa fazer e garantir os acordos cria a oportunidade para os Estados buscarem seus interesses de modo unilateral, tornando a cooperação extremamente difícil de ser alcançada. Os Estados temem que os outros busquem obter vantagens sobre eles. Logo, os acordos devem ser moldados de modo a minimizar o perigo provocado pela desconfiança; as circunstâncias que possibilitaram um certo acordo numa determinada época podem mudar, tornando difícil o respeito ao acordo pactuado. As promessas e as ameaças devem ser levadas a sério.

De acordo com Jervis, não é verdade que o realismo nega a possibilidade da cooperação internacional. A afinidade entre o realismo e o neoliberalismo institucionalista não é a única razão para duvidarmos da afirmação de que não existe lugar para cooperação no realismo. Essa visão implica dizer que os conflitos de interesses são totais, e que sempre que um Estado ganhar outros irão perder. Contudo, esse jogo de soma-zero não é plausível. A crença em uma política internacional caracterizada pela barganha constante, que é fundamental para o realismo (mas não apenas para o realismo), significa uma mistura de interesses comuns e conflitantes⁵.

Jervis lembra que os realistas tendem a enxergar a política mundial como sendo mais cheia de conflitos do que na realidade, enquanto que os neoliberais institucionalistas tendem a enxergar mais cooperação do que de fato existe. Para os realistas a política mundial é uma

⁴O neoliberal institucionalista é aquele que acredita que o sistema internacional deve funcionar a partir de instituições comprometidas com as idéias econômicas liberais.

⁵Jervis, Robert, "Realism, neoliberalism, and cooperation", *International Security*, 24:1 Summer 1999, pp. 42-63.

constante e incessante batalha por sobrevivência e, mesmo, por dominação. Já neoliberais, mesmo não negando os profundos conflitos, acham que os conflitos não são representativos para retratar a política mundial. Para eles, em muitos casos e em muitas áreas, os Estados são capazes de trabalhar juntos mitigando os efeitos nocivos da anarquia, produzindo ganhos mútuos, evitando riscos.

Neoliberais institucionalistas concentram suas atenções em questões de economia política internacional e no meio ambiente; os realistas concentram suas atenções no estudo da segurança internacional, principalmente, nas causas e conseqüências da guerra. Portanto, se os realistas vêm mais conflitos do que os neoliberais, isso ocorre porque eles analisam mundos diferentes. Para nosso objeto de estudo, o fato é que o mundo dos realistas existe e é prejudicial ao surgimento de um regime internacional de Direitos Humanos.

3. Cooperação e assimetria de poder

Desde do início da década de 1990 estamos acompanhado o retorno a um mundo caracterizado pela existência de uma potência hegemônica, no caso, os Estados Unidos. Vale destacar que no mundo pós-Vestfália esta é apenas a terceira vez que isso ocorre. A primeira foi a hegemonia britânica pós-1815 e a segunda a hegemonia americana, entre 1945 e, mais ou menos, 1955⁶, existindo uma ordem bipolar entre 1955 e 1991. Portanto, essa é a terceira vez que temos uma ordem hegemônica baseada numa ordem estatal formada por Estados soberanos.

Questão importante é sabermos se é possível a construção de cooperação internacional nesse contexto. Em outros termos, qual o contexto que facilita ou dificulta o entendimento voltado para a cooperação? É possível a cooperação num mundo hegemônico? De acordo com Keohane, não há incompatibilidade entre a existência de uma potência hegemônica e cooperação internacional. Pelo contrário, ele afirma que a potência hegemônica depende de uma certa dosagem de cooperação assimétrica que ela nutre e mantém. Por isso mesmo, os Estados Unidos após a Segunda Guerra Mundial promoveram a criação dos chamados regimes internacionais, especialmente os de Bretton Woods⁷.

Keohane aponta uma tensão central para a análise da ordem internacional movida pelos conflitos economia *versus* política. Para ele, num mundo economicamente interdependente a coordenação internacional de políticas parece extremamente benéfica, não obstante a cooperação na política mundial ser particularmente difícil. Conforme vimos, crucial para nosso entendimento acerca da dificuldade da construção de um sistema internacional destinado a garantir a segurança humana é a relação entre harmonia e discórdia no sistema internacional e seu impacto sobre a cooperação entre Estados.

Segundo Keohane, manter um regime internacional é mais fácil do que criá-lo. Os regimes internacionais podem constituir-se nos principais responsáveis pela cooperação internacional. Os atuais regimes internacionais foram resultado do esforço americano para criar uma ordem internacional liberal que favorecesse o desenvolvimento do liberalismo para a promoção da expansão do capitalismo. Por isso, depois da 2ª Guerra Mundial as instituições criadas podem ser divididas em dois grupos. O primeiro liderado pela ONU, voltado para a garantia da paz internacional, e o segundo, voltado para a liberalização do

⁶Keohane, Robert O, **After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy**, Princeton University Press, 1984, 290p., p. 49

⁷Idem.

comércio internacional. É nesse segundo grupo que encontramos o GATT, o FMI, o Banco Mundial, por exemplo.

De acordo ainda com Keohane, num mundo baseado na harmonia não haveria necessidade de cooperação. A cooperação somente se torna necessária num contexto de discórdia. Assim, para evitarem os efeitos negativos da discórdia, os Estados negociam e barganham mediante o emprego de políticas de coordenação. Portanto, a cooperação acontece quando os atores ajustam seus comportamentos para adequá-los aos interesses dos demais.

Assim, se os Estados, ao aplicarem suas políticas, tiverem a preocupação de ajudar outros Estados, estamos no campo da cooperação. Caso essa preocupação não exista, estamos no campo da discórdia ou da harmonia, dependendo dos efeitos gerados. Ou seja, caso as atitudes dos Estados que não consideram os interesses dos demais venham a produzir efeitos positivos, temos a harmonia, o que é raro⁸. Entretanto, se esse mesmo comportamento produzir prejuízos, temos a discórdia. E como é a discórdia a regra do sistema anárquico internacional, os Estados precisam sempre recorrer a instrumentos de cooperação para diminuir os efeitos negativos da ordem. Portanto, a cooperação somente existe quando os Estados ajustam suas políticas para adequá-las, também, aos interesses externos⁹.

Mesmo assim, o simples ajuste de políticas visando interesses externos não garante a cooperação, pois esses ajustes podem ser insuficientes, ou até podem gerar efeitos diversos dos desejados. Assim, mesmo com a preocupação em construir a cooperação o resultado pode ser a perpetuação da discórdia.

É importante ressaltar que cooperação não significa ausência de conflito, muito pelo contrário. A existência de cooperação está diretamente ligada à ocorrência de conflitos. Na verdade, a cooperação reflete, segundo Keohane, o sucesso dos esforços destinados à superação de conflitos reais ou potenciais. Portanto, a cooperação acontece apenas quando os atores entendem que suas políticas estão realmente ou potencialmente em conflito, e não quando existe harmonia. A cooperação não deve ser vista como sendo um reflexo da inexistência de conflito, mas como uma reação aos reais ou potenciais conflitos¹⁰. Sem dúvida, exemplos desse fenômeno podem ser as cooperações comerciais internacionais entre Estados liberais. Um analista menos avisado poderia concluir que os acordos entre os Estados que beneficiam a todos são frutos da existência de um relacionamento harmônico entre esses Estados.

Um dos obstáculos à cooperação internacional é decorrente do atendimento, por parte dos governos estatais, de demandas de determinados setores internos. Isso porque quando o governo tenta favorecer alguns setores internos no cenário internacional pode gerar comportamento semelhante de outros governos, que agirão de forma semelhante para proteger seus setores. Assim, a discórdia encontrará campo fértil para sua perpetuação¹¹. Dessa forma, para que haja cooperação é necessário que os governos tenham suficiente força e habilidade para harmonizar interesses conflitantes, fazendo surgir a cooperação. O melhor exemplo de cooperação está no âmbito dos processos de integração regional¹².

⁸Talvez a exploração espacial pela Rússia e pelos Estados Unidos seja exemplo de harmonia, pois o comportamento desses países, hoje, ajuda de modo significativo o progresso científico da humanidade sem necessariamente prejudicar qualquer outro membro do sistema.

⁹Keohane, op. cit., p. 53.

¹⁰Keohane, op. cit., p. 54.

¹¹As disputas comerciais entre a Embraer, ajudada pelo governo brasileiro, e a Bombardier, ajudada pelo governo canadense, ilustram bem esse tipo de situação.

¹²Por tudo isso, a cooperação internacional pode ser analisada sob a teoria da lógica da ação coletiva.

De acordo com Keohane, precisamos estudar a cooperação internacional a partir do contexto da existência de instituições internacionais. Todo tipo de cooperação ou discórdia afeta a confiança, as regras e as práticas que formam as bases para ações futuras.

De maneira geral, o conceito de regimes internacionais pode ser considerado como um conjunto de princípios, implícitos ou explícitos, normas, regras e processos decisórios em torno de uma determinada área das relações internacionais. É um conceito complexo, pois envolve, para a sua elaboração, a relação entre quatro distintos elementos: normas, princípios, regras e processos decisórios.

4. O ambiente anárquico

A menos que um Estado ou algum tipo de autoridade internacional venha a dominar o mundo, a anarquia continuará a ser a característica marcante do sistema internacional. Entretanto, dentro desse ambiente anárquico, podemos encontrar várias diferentes possibilidades de distribuição de poder.

O dilema da segurança mostra como a insegurança produz uma corrida por poder. É por meio dessa competição que ele se distribui, fazendo surgir a balança do poder. Essa balança tem como principal objetivo evitar o triunfo de uma determinada potência dominante. A balança do poder pode ser de três tipos: unipolar, bipolar e multipolar. O primeiro tipo ocorre quando somente existe uma potência hegemônica; o segundo, quando existem duas potências mundiais equivalentes disputando a hegemonia mundial, como no caso da Guerra Fria (EUA e URSS). A balança de poder é multipolar quando três ou mais Estados disputam a hegemonia mundial.

Os realistas colocam duas questões relacionadas com a balança do poder: a balança do poder ocorre automaticamente ou, como prefere Henry Kissinger, é criada a partir do jogo diplomático? Qual balança do poder – unipolar, bipolar ou multipolar – é mais eficiente para manter a estabilidade internacional?

Com a globalização, tornou-se cada vez mais comum ouvirmos falar na interdependência internacional como algo positivo da nova era. Para os realistas, contudo, ela não é necessariamente boa. Primeiro porque ela não afeta todos os países igualmente. Segundo, porque a interdependência nada mais é do que uma relação de assimetria de poder e de dominação. Existe, necessariamente, uma parte mais dependente e vulnerável às escolhas da parte dominante. A esse respeito da interdependência internacional, afirma Keohane:

A interdependência é às vezes descrita como se fosse uma espécie de fenômeno natural, tudo varrendo em seu caminho e sem fazer distinções entre países, todos ocupando o mesmo 'barco salva-vidas' no mar planetário. Infelizmente, como em todas as atividades humanas, as relações de interdependência econômica são profundamente afetadas por diferenças de poder – entre países, empresas e indivíduos. O primeiro pré-requisito para compreender as implicações da interdependência para a política governamental é perceber claramente as implicações da interdependência

para o poder e as implicações das desigualdades de poder para a forma de lidar com a interdependência¹³.

Para finalizar essa breve análise sobre o realismo¹⁴, devemos destacar que para os realistas o principal elemento de mudança do sistema internacional é a guerra. Isso porque são as guerras as responsáveis pelo surgimento das potências que governam o sistema. Com o final da Guerra Fria, muitos passaram a negar o valor do realismo como teoria explicativa da Nova Ordem Mundial, uma vez que se pensava que estaríamos livres de guerras. Porém, depois da eleição de George W. Bush e, posteriormente, dos ataques de 11 de setembro, mergulhamos num novo contexto favorável às idéias realistas, agora justificadas por um novo tipo de guerra, a “guerra contra o terror”.

Então, como discutir o problema das Intervenções Humanitárias? Está claro que pela perspectiva realista não podemos esperar o surgimento de um sistema internacional de proteção humana responsável pelas Intervenções Humanitárias. Essa possibilidade entra em choque, em maior ou menor intensidade, com quase todos os quatro principais pressupostos do realismo. Pela óptica realista, proteção aos Direitos Humanos é tema relativo à soberania nacional, devendo, portanto, ficar a cargo de cada país a responsabilidade pelas resoluções de conflitos dessa natureza. Portanto, o realismo explica como as questões humanitárias encontram dificuldades para ganhar espaço no cenário internacional.

Devemos reconhecer, em relação ao reconhecimento dos Estados como os principais atores internacionais, que o realismo oferece um suporte consistente. Mesmo considerando o aumento de importância das empresas transnacionais e de outros organismos internacionais, como agências multilaterais e organizações não-governamentais, sem dúvida são os Estados ainda os principais atores que operam o Sistema Internacional.

É inegável a existência de uma hierarquia entre as questões internacionais. De maneira equivocada, muitos precipitadamente passaram a propagar o seu enfraquecimento, argumentando que a importância das questões militares estava sendo diminuída profundamente em detrimento das questões sócio-econômicas. Portanto, consideravam anacrônica a divisão entre *high* e *low politics* concebida pelos analistas realistas. Hoje percebemos claramente quão atual essa divisão é.

Quanto ao problema de o Estado ser considerado um ator essencialmente racional, os Estados têm demonstrado que podem ser contra ou a favor de Intervenções Humanitárias, dependendo do impacto que elas possam causar às suas posições estratégicas – e não por questões humanitárias ou morais. Portanto, esta breve exposição bem revela a adequação do paradigma realista para explicar o problema da dificuldade do estabelecimento de uma verdadeira justiça global.

Resumindo esta parte teórica sobre o ambiente internacional, apresentamos dois paradigmas que julgamos ser de fundamental importância para a compreensão do novo contexto internacional. É interessante observarmos que a partir desses paradigmas podemos

¹³Keohane, Robert O, “Soberania estatal e instituições multilaterais: respostas à interdependência assimétrica”, in José Álvaro Moisés, ed., **O futuro do Brasil: A América Latina e o fim da guerra fria**, Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1992, pp.165-191.

¹⁴No final da década de 1970 e durante toda a década de 1980, surgiu uma nova abordagem do realismo que, em linhas gerais, tinha como objetivo o exame da distribuição de poderes entre os Estados e, de certo modo, procurava explicar o surgimento dos processos de integração econômica regional (Andrew Hurrell, 1995). Essa nova abordagem foi denominada *neo-realismo*, que optamos por não debater. Consideramos suficiente para nossa análise o enfoque do realismo atual, que já incorpora as influências do neo-realismo. Para um detalhado estudo sobre o neo-realismo, ver **Neorealism and its Critics**, de Robert Keohane, Columbia University Press, New York, 1986.

examinar não apenas a problemática das Intervenções Humanitárias, mas outros grandes temas da política internacional contemporânea, como a crise do Conselho de Segurança das Nações Unidas, os conflitos no Oriente Médio – especialmente na Palestina e no Iraque – o problema do desemprego, a formação dos blocos econômicos regionais, o papel da Organização Mundial do Comércio, o esquecimento da África etc. Mas, como explicar o aumento dos conflitos intra-estatais, como no caso da Bósnia e Ruanda? Ou a expansão do fundamentalismo islâmico? Nesses casos, nem o realismo nem o globalismo oferecem isoladamente respostas satisfatórias. Entretanto, devemos lembrar que nenhuma teoria pode dispor-se a explicar tudo. Para essas áreas é fundamental um aprofundado estudo sobre o impacto do nacionalismo sobre os Direitos Humanos.

A grande conclusão que tiramos é que, definitivamente, o realismo nos permite entender os obstáculos ao fortalecimento da prática das Intervenções Humanitárias. E especialmente pelo revigoramento recente da força do conceito de soberania estatal, mesmo a despeito do surgimento de outros atores no cenário político internacional, como as empresas transnacionais, organizações não-governamentais e organismos multilaterais.

Vimos que o realismo é uma excelente teoria para justificar o confronto internacional, principalmente, em situações de guerra. Por outro lado, observamos que de acordo com Keohane é possível também explicar a cooperação internacional a partir do realismo. Em resumo, percebe-se claramente que o realismo, por mostrar o mundo como ele é, é a melhor teoria para explicar o fracasso da Comunidade Internacional em criar um regime internacional capaz de promover a segurança humana, inclusive, se for necessário, via Intervenções Humanitárias.

Quadro 1 - Tipos de justificativa para Intervenções Humanitárias¹⁵

<i>Realismo Puro</i>		<i>Comunidade Internacional Contemporânea</i>			<i>Globalismo Puro</i>	
→		→			→	
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
O poder faz o direito	Auto-preservação	Consentimento do governo sujeito à intervenção	Colapso da autoridade governamental do Estado sujeito à intervenção	Consenso da Comunidade Internacional	Valores ou princípios universais	Autoridade governamental global

O Quadro 1 mostra uma escala evolutiva quanto ao desenvolvimento de uma forma de organização da justiça global não-estatal, capaz de promover Intervenções Humanitárias. Pode-se verificar que o desejável seria a evolução do atual estágio (4), onde elas somente ocorrem em Estados falidos, pelos constrangimentos próprios da ordem realista anárquica, para um estágio onde as Intervenções seriam garantidas por uma verdadeira autoridade governamental global (7).

Na mesma direção, o Quadro 2 mostra a relação entre a teoria das Relações Internacionais e o conceito de soberania em sua relação com a idéia de responsabilidade de

¹⁵Adaptado de Lyons, Gene & M. Mastanduno, "State sovereignty and international intervention: reflections on the present and prospects for the future", in Gene Lyons & M. Mastanduno, eds., **Beyond Westphalia? State Sovereignty and International Intervention**, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1995, p.261.

proteger. Para Donnelly¹⁶, a evolução partiria do atual *internacionalismo*, onde Intervenções Humanitárias formam uma área concorrente entre o Estado e a Comunidade Internacional, sendo questão secundária para o Sistema Internacional de Estados (SIE). No contexto do *cosmopolitanismo*, onde os valores e princípios universais são prevaletentes, e garantidos pela autoridade global, essas intervenções formam uma das principais áreas de preocupação da Comunidade Mundial.

Quadro 2 - Três diferentes perspectivas da relação direitos humanos x responsabilidade de proteger¹⁷

<i>Estatismo</i>	<i>Internacionalismo</i>	<i>Cosmopolitanismo</i>
→	→	→
D.H. (1e2)	D.H. (3,4e5)	D.H. (6e7)
Área exclusiva do Estado	Área concorrente entre o Estado e a Comunidade Internacional	Área principal da Comunidade Mundial (<i>Global Community</i>)
Questão irrelevante para o SIE	Questão secundária para o SIE	Questão principal para o SIE
Anterior à Segunda Guerra Mundial (princípio de não-intervenção como valor absoluto do SIE)	Em vigor a partir da criação da ONU (predomínio do princípio de não-intervenção)	Possibilidade futura (fim da hegemonia do princípio de não-intervenção)

Esses esquemas mostram como a ordem internacional (SIE) funcionou no passado, funciona hoje, e talvez funcione no futuro, em matéria humanitária. Ambos pressupõem a superação do realismo por algum tipo de teoria não vinculada à visão Vestfaliana de soberania. Para que isso ocorra será necessário uma significativa mudança na natureza do sistema internacional. Não obstante, pelo que vimos, nada sugere tal alteração. Aliás, muito pelo contrário.

5. Referências

CUSIMANO, Maryann K. **Beyond Sovereignty. Issues for a global agenda.** Chapter. 1. New York: Bedford/St. Martin's, 2000, pp.1-43.

DONNELLY, Jack. State Sovereignty and International Intervention: The Case of Human Rights. In *Beyond Westphalia? State Sovereignty and International Intervention.* Ed. LYONS, Gene M.; MASTANDUNO, Michael. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1995, pp.115-146.

¹⁶Donnelly, Jack, "State Sovereignty and International Intervention: The Case of Human Rights", in Gene Lyons & M. Mastanduno, eds., **Beyond Westphalia? State Sovereignty and International Intervention**, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1995, pp. 115-146.

¹⁷Montado com base em Donnelly, op. cit.

HELD, David. Political Theory and the Modern State. *Stanford University Press*, 1989, pp.214-242.

HELD, David. **Democracy and the Global Order. From the Modern State to Cosmopolitan Governance.** Stanford: Stanford University Press, 1995, 324p.

JERVIS, Robert, Realism, neoliberalism, and cooperation, *International Security*, **24:1** Summer 1999, pp. 42-63.

KEOHANE, Robert O, Soberania estatal e instituições multilaterais: respostas à interdependência assimétrica, In José Álvaro Moisés,ed., **O futuro do Brasil: A América Latina e o fim da guerra fria**, Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992, pp.165-191.

KEOHANE, Robert O, **After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy.** Princeton University Press, 1984, 290p., p. 49

KRASNER, Stephen D. **Sovereignty. Organized Hypocrisy.** Princeton: Princeton University Press, 1999, 264p.

KRATOCHWIL, Friedrich. Sovereignty as Dominion: Is There a Right of Humanitarian Intervention? In *Beyond Westphalia? State Sovereignty and International Intervention*. Ed. LYONS, Gene M.; MASTANDUNO, Michael. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1995, pp. 21-42.

LYONS, Gene M.; MASTANDUNO, Michael. International Intervention, State Sovereignty, and the Future of International Society. In *Beyond Westphalia? State Sovereignty and International Intervention*. Ed. LYONS, Gene M.; MASTANDUNO, Michael. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1995, pp.1-20.

_____. State Sovereignty and International Intervention: Reflections on the Present and Prospects for the Future. In *Beyond Westphalia? State Sovereignty and International Intervention*. Ed. LYONS, Gene M.; MASTANDUNO, Michael. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1995, pp.250-266.

SEITENFUS, Ricardo, **Manual das Organizações Internacionais**, Livraria do Advogado Editora, Porto Alegre, 1997, p. 255

WEISS, Thomas G.; CHOPRA, Jarat. Sovereignty under Siege: From Intervention to Humanitarian Space. In *Beyond Westphalia? State Sovereignty and International Intervention*. Ed. LYONS, Gene M.; MASTANDUNO, Michael. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1995, pp. 87-114.