

## Segurança global e justiça: o desafio dos Direitos Humanos

Alexandra Barahona de Brito<sup>1</sup>

### Introdução

Quando se fala de segurança e justiça, é importante definir de que se está a falar. Ambos os termos podem ser pensados em termos muito estritos ou muito vastos. Estritamente falando, as ameaças à segurança internacional limitam-se à guerra entre nações (e a política de segurança à sua prevenção), e a justiça limita-se a uma noção de retribuição legal para crimes legalmente definidos. Numa definição mais vasta, segurança significaria garantir todas as condições necessárias para a segurança física e moral dos indivíduos e das sociedades e a justiça seria a soma de todas as acções necessárias para garantir que não seria cometido nenhum acto de injustiça social, económica, cultural, política, legal ou moral. A adopção de uma definição entre um extremo e outro condiciona claramente a forma como se podem ver as relações entre os conceitos de justiça e segurança.

A segunda definição, muito vasta, dos dois termos, é utópica. Segurança humana «total» e justiça «absoluta» são, como as noções de direitos, democracia, igualdade e liberdade, «tipos ideais» que servem mais como *standards* que se procura atingir do que propriamente como objectivos exequíveis. Servem para inspirar e guiar, e quando uma ou outra interpretação de cada termo é levada à sua conclusão lógica, o resultado é usualmente alguma forma de pesadelo hobbesiano ou totalitário. Este texto centra-se no papel desempenhado pelas acusações criminais por violações maciças dos direitos humanos, quando é reconhecido que regimes genocidas são uma ameaça à paz internacional e quando, adicionalmente, essas violações maciças não têm consequências militares extraterritoriais explícitas, com base no anúncio feito pelo Secretário-Geral das Nações Unidas, em 1997, de que «violações maciças dos direitos humanos não serão toleradas» pois constituem uma ameaça à paz e à segurança.

### A relação entre segurança e justiça

As razões para a cada vez mais explícita ligação entre segurança e justiça são produto de muitos factores e de grandes alterações, tanto internas a cada país como internacionais. O impacto actual e potencial destes factores faz com que se possa apelidá-los de «revoluções».

Primeiro, o advento da *revolução dos direitos humanos*, em aceleração desde o início dos anos '70, que introduziu firmemente o discurso e a prática dos direitos humanos na cena internacional. O discurso dos direitos humanos «diminuiu a distância entre o Estado e a

---

<sup>1</sup> Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais (IEEI), Lisboa

sociedade, e entre o Estado e o mundo ao estabelecer uma moeda comum normativa que é trocada pelos governos, pelas instituições internacionais e pela sociedade civil»<sup>2</sup>.

A revolução dos direitos humanos não é meramente discursiva; é também legal, normativa e institucional. A jurisprudência dos tribunais, por todo o mundo, está a questionar os princípios da «imunidade de jurisdição» e «imunidade dos órgãos estatais» em casos de má conduta.

Normativamente, a revolução traduz-se nas convenções e instrumentos para a promoção e protecção dos direitos humanos no quadro das Nações Unidas e nas organizações regionais, na América Latina, na Europa e mesmo em África. A Declaração e o Programa de Acção de Viena, aprovados em 1993, proclamam que a universalidade dos direitos humanos está «fora de questão» e coloca os Estados sob a obrigação de promover «o respeito universal, a observância e a protecção dos direitos humanos e das liberdades fundamentais para todos».

Institucionalmente, a tentativa, pela primeira vez desde 1945, de levar perante a justiça graves atentados aos direitos humanos, com os Tribunais Penais Internacionais para a Antiga Jugoslávia (ICTFY) e para o Ruanda (ICTR), torna modestamente credível que, de forma inédita, crimes graves contra os direitos humanos sejam levados a sério internacionalmente. Estes tribunais são um indicador do *linkage* do pós-Guerra Fria entre segurança e justiça e da importância atribuída aos direitos dos indivíduos, acima e além da sua pertença a uma comunidade soberana. Mais, o Tratado de Roma, de 1997, de criação do Tribunal Penal Internacional (que é provável que consiga, em finais de 2002, o requisito mínimo de sessenta ratificações para iniciar o seu funcionamento) é provavelmente o indicador mais claro de que a preocupação da comunidade internacional com graves violações dos direitos humanos é permanente e não *ad hoc*.

Em segundo lugar, a *revolução democrática*. Os processos de democratização ou de redemocratização que, desde a década de 80, vêm ocorrendo em diversas partes do mundo, consolidaram e reforçaram a noção de direitos humanos e as redes da sociedade civil que os defendem. A democracia é a forma de governo que mais se baseia na noção de direitos individuais e, como tal, a mais propensa a oferecer (mas não a garantir) as condições para a realização dos direitos básicos (incluindo o direito à justiça). Promovendo o valor fundamental do primado da lei, a presunção da inocência, o julgamento justo e a adequada defesa legal, é o sistema que mais procura a justiça a nível nacional e internacional. Ao mesmo tempo, a democracia «liberta» a sociedade civil dos constrangimentos que sofre sob condições políticas totalitárias ou autoritárias, e permite-lhe participar de forma mais livre e mais efectiva a todos os níveis do processo de tomada de decisão.

A democracia tende adicionalmente a forçar os governos a alargar o círculo de participação no processo de tomada de decisão a outros actores, permitindo a actores da sociedade civil, sob a forma de organizações não-governamentais, que participem na formulação das políticas. À medida que as democracias e as suas relações com o mundo exterior se tornaram mais

---

<sup>2</sup> Richard Falk, *Human Rights Horizons: The Pursuit of Justice in a Globalising World*. (Londres: Routledge

permeáveis e complexas, a autoridade e a legitimidade espalham-se e são desigualmente partilhadas por vários actores, desde indivíduos mobilizados por questões éticas universais, a subregiões parcialmente autónomas das nações, a associações profissionais com fortes laços internacionais. As organizações dos direitos humanos ganharam assim um crescente reconhecimento por parte dos actores governamentais na elaboração de plataformas de direitos humanos nacionais, regionais e internacionais.

Esta mudança da natureza da tomada de decisão internacional significa que os executivos nacionais têm que usar novas formas de conquistar legitimidade. Já não podem apelar a uma nebulosa mas unitária noção de «interesse nacional», pois já não são os seus únicos detentores. Devem lutar com outros actores internos e internacionais – e com eles partilhar – com um «direito» reconhecido para definir o que agora se transformou num entidade vasta e em mudança, parcialmente definida por grupos cuja legitimidade é por vezes inferior, por vezes igual, ou que por vezes mina a própria legitimidade da autoridade executiva nacional. Neste contexto, uma miríade de actores pode pôr em marcha eventos que têm um impacto significativo nas relações interestatais.

Esta realidade conduz-nos à terceira revolução: a emergência de redes transnacionais de activistas<sup>3</sup>. O desafio que constituem os esforços de acusação transnacionais emergiu não só porque existem democracias e aparelhos judiciais independente a uma escala mundial nunca antes vista ou devido às leis e normas internacionais de direitos humanos que têm agora uma força sem precedentes. Emerge porque essas normas, democracias e aparelhos judiciais existem em conjunto com outro fenómeno chave: o aparecimento de grupos ou indivíduos ligados a poderosas coligações internacionais *ad hoc*, que activamente perseguem objectivos normativos, como as causas da defesa dos direitos humanos, que têm a sabedoria legal, o *know-how* e a capacidade financeira de levar os casos a tribunal.

As acusações contra violadores de direitos humanos têm sido iniciadas por coligações transnacionais mistas, que incluem exilados, juizes, igrejas e organizações não-governamentais, cónsules e embaixadores, especialistas em medicina legal, psicólogos especializados nos traumas da tortura e dos desaparecimentos, e partidos políticos de esquerda ligados às vítimas da repressão. As ONGs e os seus aliados desempenham um papel cada vez mais importante na litigação internacional, participando nas sessões dos tribunais internacionais permanentes como *amicus curiae*, contribuindo para a solidez da jurisprudência das decisões dos tribunais. A litigação aumentou em todos os tribunais internacionais, particularmente os casos de direitos humanos. A acção das ONGs tem sido crucial na pressão sobre os tribunais federais dos Estados Unidos para levantarem acções civis contra violadores dos direitos humanos desde os anos '80, de acordo com as provisões da *Alien Tort Claims Act*, de 1983, e a *Torture Victims Protection Act*, de 1992. Indivíduos acusados de violações graves dos direitos humanos de diversos países da América Latina e de

---

2000), p. 54.

<sup>3</sup> Ver Margaret E. Keck e Kathryn Sikkink, *Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*. (Ithaca, Nova Iorque: Cornell University Press, 1998).

outros países foram julgados e foram atribuídos milhões de dólares em compensações. Desde o início dos anos '90, os tribunais europeus processaram criminalmente ruandeses, sérvios-bósnios e antigos militares e membros do governo de países da América Latina por crimes contra os direitos humanos<sup>4</sup>.

O caso Pinochet é de todos o mais famoso. Promoveu a noção que, na ausência de um TPI em vigor, os tribunais de qualquer países podem legitimamente julgar cidadãos de qualquer outro país por crimes contra a humanidade e outras graves violações dos direitos humanos. Apesar de o general ter regressado ao Chile e de nem aí ser julgado, a afirmação da jurisdição extraterritorial contra argumentos de soberania, a negação da imunidade a um antigo Chefe de Estado e a aceitação de definições abrangentes de genocídio e terrorismo pelos tribunais espanhóis foram de uma importância crucial<sup>5</sup>.

Estas redes são apoiadas, e a sua legitimidade de intervenção foi reforçada, pela existência de um público global que se mobiliza rapidamente em torno de questões de direitos humanos e pelas novas tecnologias de comunicação, fazendo com que um abuso em qualquer país seja rapidamente conhecido em todo o mundo. O efeito «bola de neve» posto em marcha por este precedente é notável. Os exemplos incluem a prisão no Senegal, em 2000, do antigo líder do Tchade, Hissène Habré, por tortura, a detenção no México, em 2000, de um oficial das forças armadas argentinas, acusado de tortura por um tribunal espanhol, e as acusações contra o primeiro-ministro israelita, Ariel Sharon, na Bélgica, em 2001<sup>6</sup>.

Como resultado destes e de outros processos, os modelos centrados no Estado e realistas das relações internacionais, que tendem a subvalorizar as questões de justiça e de direitos, foram desafiados. O modelo estatista das relações internacionais vê a justiça como algo referente ao indivíduo, que cai na jurisdição da nação soberana. Apesar de, nas suas versões mais suaves, o pensamento estatista reconhecer que estes direitos não estão inteiramente nas mãos do Estado, não deixa por isso de ser um tema periférico. No modelo centrado no Estado não existe uma «sociedade global» para além da comunidade de Estados e não há nenhuma organização internacional com autoridade para agir independentemente dos Estados, em questões de direitos humanos ou outras. A escola realista está muito perto deste modelo e concentra-se na primazia do poder e da segurança nas relações internacionais. Deriva de uma visão negativa hobbesiana da natureza humana com sendo essencialmente egoísta e de uma visão da sociedade internacional como anárquica. Ambas conduzem a uma necessidade de ordem baseada no poder do mais forte. Dado que não existe verdadeiro altruísmo e que os valores morais são insuficientes para governar um sistema anárquico, o interesse nacional deve predominar e este, por seu turno, deve ser prosseguido com base em considerações de poder e segurança. A teoria e a realidade já começaram a minar os pressupostos do

---

<sup>4</sup> Ver Naomi Roht-Arriaza, 'The Role of International Actors in National Accountability Processes', in: Alexandra Barahona de Brito, et al., (eds.), *The Politics of Memory: Transitional Justice in Democratizing Societies*. (Oxford: Oxford University Press, 2001), pp. 40-64.

<sup>5</sup> *Ibid.*

<sup>6</sup> Human Rights Watch, *Human Rights Watch Annual Report, 2001*. (Nova Iorque: Human Rights Watch, 2001).

pensamento realista, gerando uma revolução conceptual e normativa no que se refere aos laços existentes entre a acção internacional e o Estado-nação, entre a democracia nacional e a necessidade de «democracia global». Esta «revolução» normativa redefine radicalmente as concepções da relação entre moralidade e acção internacional, entre justiça e segurança. O desafio a um modelo estatista das relações internacionais (e à escola realista) foi teórico e também empírico. Os maiores desafios teóricos são o internacionalismo e o cosmopolitanismo.

O internacionalismo coloca os Estados como actores centrais do sistema internacional, mas assume que há uma partilha crescente desse espaço com actores não governamentais, que estão a reduzir a autoridade do Estado nas relações internacionais. Argumenta, adicionalmente, que existe um quadro normativo universal de defesa dos direitos humanos a que os Estados devem aderir. Assim, a intervenção justifica-se, por vezes, tomando em consideração este imperativo normativo e também a realidade de um sistema ainda dominado pelo Estado. Simultaneamente, é possível admitir diferenças na implantação dos direitos, não sendo, porém, possível, disputar os preceitos morais centrais que consubstanciam esses direitos. Paralela a esta posição está o que Held refere como tradição «liberal-idealista», unidas pelo argumento comum que o crescente inter-relacionamento global está a transformar a natureza e o papel do Estado no sistema global (e os argumentos da «interdependência complexa»)<sup>7</sup>.

A noção de universalidade (uma visão moderna da escola naturalista) também representa um desafio aos modelos realista e estatista. Os universalistas podem reconhecer (como os marxistas) que a concretização dos direitos depende da distribuição do poder e da propriedade, mas insistem (contra o marxismo e o relativismo) que as normas dos direitos humanos têm uma base verdadeiramente universal. Nesta visão, os conceitos dos direitos humanos são universais e não podem ser marginalizados com desculpas culturais, políticas, sociais ou económicas. O desafio que esta posição lança ao realismo passa tanto pelo seu estatismo como pela ideia que *este tipo* de moralidade não desempenha, ou não deve desempenhar, um papel central nas relações internacionais.

Mas o desafio mais radical ao realismo, porém, tem origem no cosmopolitanismo. A perspectiva cosmopolita baseia-se no pressuposto que os indivíduos, e não os Estados, devem estar no centro das relações internacionais. Ao contrário dos realistas, o pensamento cosmopolita assume a existência de uma «comunidade global» para além dos Estados e questiona a contínua validade do Estado-nação como a forma organizacional e normativa mais apropriada para lidar com os desafios da «governança democrática global». Os teóricos desta escola realçam o papel desempenhado pelos actores não estatais na vida internacional e a existência de uma comunidade global que transcende o Estado e representa um desafio à sua autoridade. Também presente está a natureza dos desafios da nova governação global, que torna inadequada a acção individual do Estado-nação. Citando Held, no seu estudo sobre os laços

---

<sup>7</sup> David Held, *Democracy and the Global Order: From the Modern State to Cosmopolitan Governance*. (Londres: Polity Press, 1995), p. 25.

entre governação democrática e global: «está a noção de autodeterminação nacional a transformar-se num anacronismo num mundo de autoridades políticas e centros de poder inter-relacionados? Qual é o significado contemporâneo de cidadania e de direitos de cidadania? Será o princípio da representação territorial o único princípio mais apropriado para a determinação das bases de representação política? Existem deveres que ultrapassam as fronteiras? Se sim, quais são as implicações políticas e legais desses deveres? Como devem ser reguladas as instituições que ultrapassam as fronteiras dos Estados? Qual é o nível apropriado de controle democrático – local, nacional, regional, global?»<sup>8</sup>.

Com a «revolução dos direitos humanos», a emergência de um «público global» e o advento da democratização (na era do pós-Guerra fria, com o fim das constrangimentos do conflito Leste-Oeste) os laços entre segurança e justiça (para os direitos humanos) estão a mudar. É no contexto do pós-Guerra Fria que se torna possível alargar as concepções de segurança para além do conceito estrito da estabilidade nas relações interestatais, e incluir a «moralidade humanitária» que põe as pessoas, em vez dos Estados, no centro da vida internacional.

Em primeiro lugar, o novo intervencionismo centrado nas pessoas (como se verificou com o papel da ONU na protecção dos indivíduos nos conflitos civis em El Salvador, Somália, Serra Leoa e na antiga Jugoslávia em 1992, e com o seu papel de construção do Estado em Timor-Leste e no Kosovo) contradiz o ênfase realista num modelo de pura soberania estatista. A nascente jurisdição universal pode ser observada no facto de ser considerada legítima a intervenção da comunidade internacional para fazer a paz (para evitar violações dos direitos humanos) ou para procurar justiça (e assim lidar com violações previamente ocorridas).

Em segundo lugar, os novos desafios de segurança, como a preservação do ambiente e dos oceanos, o combate ao terrorismo internacional, ao tráfico de armas e de drogas, não podem ser enfrentados por Estados agindo individualmente. A crescente cooperação internacional nestas matérias desafia o conceito realista de uma sociedade internacional anárquica, na qual os Estados perseguem os seus próprios interesses em competição uns com os outros. Contraria o argumento «os fortes fazem o que querem, os fracos o que podem». Sem o apoio dos fracos, os fortes perdem poder e capacidade de acção; de facto, os fortes devem proteger e reforçar os fracos para potenciarem a sua legitimidade e capacidade de acção. Simultaneamente, num contexto de crescente inter-relacionamento social e estatal «quando toma decisões de segurança nacional, em governo não governo só para si mas também para outros»<sup>9</sup>.

O próprio processo de globalização desafia as fronteiras da soberania. Na liderança deste desafio estão a economia e o comércio internacionais. As implicações para a soberania do «comércio livre global» podem não ser tão notórias ou politicamente excitantes como a detenção de um ditador mas, até hoje, foram provavelmente mais profundas. O comércio e o investimentos globais requerem um grau de estabilidade e previsibilidade que exigem a criação

---

<sup>8</sup> *Ibid.*, p. x.

<sup>9</sup> *Ibid.*, p. 118

de «regras do jogo» comuns. Isto gerou uma «revolução silenciosa» que afecta a soberania nacional em todos os domínios. Estas regras criam obrigações que limitam a margem de tomada de decisões soberanas *ad hoc* pelos governos nacionais. Enquanto participante no comércio global e em redes de investimento, um governo não pode violar as regras sem pagar um preço potencialmente muito elevado. Ser competitivo pode requerer o abandono do controle sobre a política de taxas de câmbio, uma das áreas-chave da soberania económica, e pode mesmo implicar a substituição de moedas com séculos de vida por novas moedas «não-nacionais».

Também no campo político se encontram limites à soberania. A ratificação de tratados sobre direitos humanos é uma concessão de soberania (tratar os próprios cidadãos como bem entender), como o é a emergência e o reforço dos regimes de condicionalidade. Condicionar o desenvolvimento ao respeito pelos direitos humanos e à governação democrática é um mecanismo limitador de soberania nas relações interestatais. Isto é uma admissão por parte dos Estados de que a soberania não pode ser absoluta, particularmente quando o bem-estar humano e os valores fundamentais estão em causa. Os regimes de protecção da democracia na União Europeia, o Conselho da Europa, a OSCE, a Organização dos Estados Americanos, o Grupo do Rio, entre outros, indicam que as nações democráticas aceitam que a não-intervenção não pode ser argumento quando está em causa o bem-estar humano. Para reforçar o exemplo pela adopção de um argumento contrário, a cidadania está a ser estendida para lá das unidades territoriais dos Estados, como demonstra a concessão da cidadania europeia aos nacionais da União Europeia, prevista do Tratado de Maastricht. Como foi salientado na introdução, emerge uma visão mais abrangente da segurança, produto dos desenvolvimento acima referidos e do fim da Guerra Fria.

A noção de soberania(e de cidadania) está a transformar-se, tendo em consideração que os Estados já não detêm o monopólio da criação de regras ou da difusão de valores. Têm que lutar e partilhar com actores não-governamentais, tanto nacionais como internacionais, que têm um «direito» reconhecido a participar na definição da agenda internacional. Os executivos nacionais têm que arranjar novas formas de conquistar a legitimidade. Já não podem apelar a uma noção nebulosa mas unitária do «interesses nacional» pois já não são os seus únicos detentores. Citando Richard Falk, «à medida que a clareza do estatismo retrocede numa era de globalização, o carácter essencial da soberania torna-se cada vez mais vago e sujeito à renegociação pelo jogo das forças políticas, das atitudes morais e das percepções dominantes»<sup>10</sup>. Apesar de a soberania ainda ser absolutamente central «já não pode ser reduzida à territorialidade; inclui agora elementos de normatividade (direitos do homem, governação humana, dignidade humana) e de funcionalidade (centros de autoridade e controle não-territoriais)»<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> Richard Falk, *Human Rights Horizons*, *op. cit.*, p. 70.

<sup>11</sup> *Ibid.*, p. 70.

## **Desafios a uma concepção centrada na justiça e à prática da segurança**

Apesar destes desenvolvimentos, ainda permanecem importantes desafios à criação de uma relação consistente e efectiva entre segurança e a procura de justiça. Os principais factores que impedem esta relação são o oposto dos factores favoráveis acima descritos. Em primeiro lugar, a ausência de democracia em muitos locais do mundo. Se a democracia e o processo de aprofundamento democrático contribui para que os direitos humanos e a justiça subam ao palco da agenda internacional, a persistência de governos autoritários e não democráticos contribui para deter o processo de adesão e de institucionalização dos mecanismos de garantia da justiça internacional. A oposição ao TPI e às convenções regionais e das Nações Unidas de direitos humanos emerge fundamentalmente, senão mesmo unicamente, do mundo não-democrático. A ausência de democracia também significa que, apesar dos significativos avanços, ainda existe uma fraca mobilização da sociedade civil a favor da justiça em muitas regiões do mundo, ironicamente aquelas que mais necessitariam desse activismo. Assim sendo, as práticas dos governos autoritários não enfrentam o tipo de oposição doméstica a um comportamento internacional agressivo que autoriza a crítica e a resposta punitiva (no sentido legal de justiça).

Em segundo lugar, o apelo às «diferenças culturais» como justificação para a violação de direitos fundamentais e para a «isenção» de um quadro ético e institucional supostamente ocidental, criado para obter objectivos de poder sob um disfarce de justiça. O relativismo substituiu o marxismo enquanto maior desafio à afirmação da universalidade dos direitos. Para os relativistas, os valores morais, incluindo aqueles que sustentam as noções de direitos, são cultural e historicamente localizáveis. Os direitos humanos são uma construção do Ocidente e não são transferíveis de uma cultura para outra sem afectar a «identidade cultural» de quem os adopta. Nos anos '80, o debate relativista centrou-se fundamentalmente no caso da Ásia e, como tal, não foi relacionado com questões de segurança. Nos anos '90, o centro passou dos «valores asiáticos» para a questão mais vasta da compatibilidade entre a universalidade dos direitos humanos e o Islão. Desde o ataque de 11 de Setembro, por outro lado, este deixou de ser um assunto de interesse exclusivo dos activistas dos direitos humanos e de académicos. Por muito que se discorde com a forma como o debate tem ocorrido em muitos palcos, não há dúvida que a compatibilidade do Islão com a democracia e os direitos humanos (e a paz) é hoje uma questão de segurança.

Em terceiro lugar, o acesso à justiça internacional e a indemnizações ou qualquer acção compensatória para as vítimas de violações é extremamente desigual e, de facto, largamente inacessível. Esta situação resulta do facto de o quadro institucional internacional ser muito lento, politizado e de ter fracas capacidades de *enforcement*, para além das dificuldades financeiras das Nações Unidas e de órgãos regionais de direitos humanos para procurar a justiça. A percepção de ineficiência e de selectividade afecta de forma clara a credibilidade dos apelos à «justiça universal». Seria um exercício interessante comparar o número de violadores dos direitos humanos que foram conduzidos à justiça em tribunais internacionais desde que

estas instituições foram criadas com o número daqueles que se «safaram». Os resultados desta análise quantitativa seriam certamente desesperantes.

Em quarto lugar, o Estado ainda ocupa o lugar central nas relações internacionais e mantém-se a persistente ligação entre a soberania nacional e a procura do «interesse nacional», acima e para além dos limites impostos pela legislação dos direitos humanos. Ao mesmo tempo, as teorias alternativas à escola realista, que colocam as pessoas no centro de um projecto global, ganham terreno mas ainda têm que competir com uma forte tradição convenientemente adoptada pelos Estados para prosseguirem os seus objectivos de poder. Resumindo, o mundo ainda é *realista*. Tal como diz Forsythe, o regime internacional de direitos humanos «projecta o liberalismo num mundo realista»<sup>12</sup>. Ou, como realça Falk, «a soberania tem sido legalmente interpretada de uma forma que incorpora alegações de responsabilidade e de *accountability*», mas o enquadramento legal «deve distinguir-se da incorporação política e é aqui que a aparente tensão entre realidades geopolíticas e padrões mais abrangentes de responsabilidade e de *accountability* põe a nu a inadequação da sociedade internacional»<sup>13</sup>.

Como já foi salientado, existem duas manifestações do que designaria por «velhas territorialidades» – para além do nacionalismo étnico ou religiosos e de Estados em colapso. A primeira é o tradicional nacionalismo do Sul anti-intervencionista (no qual a soberania é defendida por oposição ao ataque da condicionalidade social e política em nome da liberdade, está presente em diversas formas de imperialismo e de intervenção ocidental). A segunda emerge no Norte e baseia-se na ideia «faz o que digo, não faças o que faço», ou seja, fazem-se as regras mas não se fica sujeito a elas. A superioridade económica, política e de poder internacional é utilizada para isentar os seus detentores das regras universais. Confirma a regras que alguns países são mais soberanos que outros e é acompanhada por uma tendência para jogar o jogo dos equilíbrios de poder e das alianças políticas. Os Estados Unidos são aqui o melhor exemplo, sendo simultaneamente o maior criador de regras internacionais da história mas também o país ocidental que mais resiste a permitir que essas regras se apliquem a si próprio.<sup>14</sup>

O poder no sistema internacional está desigualmente distribuído. Como foi referido noutra local «a resistência a uma nova jurisdição universal não é manifestada somente por actores «reaccionários» que desejam resistir ao progresso da integração global ou por cínicos e hipócritas que desejam tirar partido de um universalismo e de uma globalização parcial mas não querem pagar nenhum dos seus custos. Em muitos casos, a resistência baseia-se em receios de efeitos desiguais e injustos de um processo de globalização que transforma alguns em vencedores e outros em vítimas. É também um produto da percepção de que o discurso da jurisdição universal não está suficientemente preparado para lidar com as realidades de um

---

<sup>12</sup> David Forsythe, *Human Rights in International Relations*. (Cambridge: Cambridge University Press, 2002), p. 3

<sup>13</sup> Ricard Falk, *Human Rights Horizons*, *op. cit.*, p. 71.

<sup>14</sup> Alexandra Barahona de Brito, «Integração regional e expansão da jurisdição univerval», em: IEEI, *O Novo Multilateralismo: Perspectiva da União Europeia e do Mercosul*. (Lisboa: Principia, 2001), pp.133-174.

mundo governado por relações de poder desiguais e por fracos instrumentos de busca efectiva da universalidade»<sup>15</sup>.

Como resultado do que acima foi descrito, existe uma relação muito problemática entre um *ethos* mais intervencionista que complete uma concepção mais vasta de segurança, como forma de proteger e promover o bem-estar humano, e a forma como o sistema internacional está hoje estruturado. Existe, nomeadamente, um contexto de desigualdade entre os Estados e uma instabilidade potencial provocada pelo enfraquecimento dos princípios da soberania e da não-intervenção, bem como uma tensão entre o interesse próprio e a firmeza e consistência das razões para o intervencionismo. Estas contradições revelam que vivemos num mundo de uma emergente *jurisdição universal*, orientada para os indivíduos, mas com um *ethos* orientado para os Estados, que renega os instrumentos para a aplicação da total responsabilidade e capacidade de acção dessa jurisdição. É um mundo em que existem muitos desafios a uma concepção de relações internacionais que não se baseie numa competição para o bem-estar dos Estados mas sim para o bem-estar das sociedades civis e dos indivíduos à escala mundial.

### **Por uma segurança justa**

Há muito que as relações entre os conceitos de guerra, segurança e justiça (ou entre moralidade e política internacional) têm sido exploradas por filósofos, teólogos e políticos. A escola naturalista das relações internacionais caracterizou-se pela tentativa de criar um quadro normativo para a vida internacional e, mais particularmente, para a guerra. Francisco de Vittoria (1483-1546) defendeu uma justificação divina dos actos de guerra e Francisco Suárez (1548-1617) fez a distinção entre acções justas e injustas distinguindo a lei dos homens e a lei natural. Hugo Grotius (1583-1645) considerou que as normas universais morais, ou as leis da natureza, poderiam apoiar o conceito de «guerra justa», o que dependeria da sua condução de acordo com os princípios da auto-preservação e evitando causar danos arbitrários no outro. Apesar de defenderem uma relação entre a moralidade e a vida internacional, estes pensadores não consideraram o destino dos indivíduos dentro dos Estados (os índios do Novo Mundo, por exemplo, não tinham o mesmo direito dos conquistadores europeus e ter direitos). Alguns consideraram o absolutismo ou governos aristocráticos autoritários como a melhor forma de governo.

O ressurgimento do pensamento naturalista após o Tratado de Westefália (1648) consolidou a dicotomia entre Estados e indivíduos. Existia uma lei natural para os indivíduos e outra lei natural para os Estados. Assim, Hobbes viu o Estado como uma entidade detentora de direitos, tal como os indivíduos. Samuel Pufendorf (1632-1694) e Christian Wolff (1679-1754) apoiaram a ideia que as pessoas não eram sujeitos da lei internacional, um conceito explorado intensamente pelo diplomata Suíço Emmerich de Vattel (1714-1769). Vattel elaborou as primeiras teorias da soberania nacional, argumentando que as nações eram livres e independentes umas das outras, tal como os homens eram naturalmente livres. Assim, cada nação poderia desfrutar dessa liberdade, herdada da natureza, livre e pacificamente. De facto,

---

<sup>15</sup> *Ibid.*

para este pensador as nações eram livres, independentes e iguais, e cada uma deveria decidir sozinha quais são os seus deveres, particularmente em relação aos seus cidadãos. Nenhum argumento elucidativo pode ser feito no sentido de contrariar o recurso dos cidadãos a leis internacionais contra o seu Estado. A visão naturalista de uma moralidade universal, e o conceito de soberania de Vattel, de que somos herdeiros, gerou um paradoxo. Se somos tão soberanos como os Estados, podemos decidir a que leis obedecemos. Mas se existe uma ordem moral universal, devemos obedecer a esta ordem, independentemente da nossa liberdade soberana.

Os positivistas do século XX tentaram superar este incomfortável paradoxo pela diferenciação entre lei moral e lei positiva. Para os positivistas, a lei internacional não antecedeu a existência dos Estados, sendo antes um produto da vontade e do consentimento dos Estados para terem regras comuns de condução das relações entre eles. As leis morais só existiriam enquanto parte das normas e costumes de acção de agentes racionais. A noção naturalista de que a lei moral precede a prática e os costumes dos homens não era aceitável para os positivistas. Simultaneamente, no entanto, afirmavam a concepção de Vattel de que a lei internacional apenas dizia respeito aos Estados e à sua soberania. Já não é possível manter a contenção positivista. A lei moral legalizou-se com a criação das convenções e instrumentos de direitos humanos a nível internacional, regional e legal. O conceito de soberania e a liberdade política dos Estados para agirem em função do seu interesse próprio não foi substituído por outras ideias igualmente *manejáveis*. Neste sentido, a escola realista nasceu após a Segunda Guerra Mundial, consolidou-se com a Guerra Fria, reafirmou-se com o suposto «triunfo do Ocidente» na sequência da queda do Muro de Berlim, e está ainda muito viva.

Mas, no entanto, e apesar do domínio do realismo, o início de uma revolução normativa e conceptual é bem patente, desafiando as concepções tradicionais da relação entre a moralidade e a acção internacional, entre a justiça e a segurança. A relação que Held estabelece entre governação global e governação democrática sugere uma via de progresso. Ao nível do Estado soberano, a democracia tem sido a melhor garantia de segurança dos indivíduos dentro da sociedade. Os fortes laços entre a democracia e os direitos humanos, e o primado da lei de que ambos necessitam, provaram ser um dos maiores progressos dos últimos dois séculos, particularmente do último. No entanto, ainda falta uma ponte entre a democracia nacional e a governação democrática global. De facto, esta falta está no centro do maior desafio que se coloca à sobrevivência e continuidade da regra democrática.

Não nos podemos comportar como democratas dentro das fronteiras da soberania e como autoritários em busca de poder para lá delas. Numa era de inter-relacionamento, esta dicotomia entre o nacional e o global já não é aceitável. Fazer da justiça (e, de forma geral, da defesa dos direitos humanos) a base de um projecto de segurança global significa trazer os valores democráticos essenciais para o centro da governação global. Isto significa legitimar a acção da comunidade internacional aos olhos de um público global cada vez mais poderoso. Uma justiça efectiva produz estabilidade pois reduz as motivações para a vingança. Se a resposta através

dos tribunais for uma possibilidade, os indivíduos terão menos incentivos para recorrer à justiça própria – o que se aplica em termos nacionais e também na cena internacional. Podemos imaginar israelitas e palestinianos com possibilidade de submeter o seu conflito a uma instituição de justiça imparcial reconhecida, que decidiria com base na «constitucionalidade global» dos argumentos de cada uma das partes. Imaginemos ainda que ambos os lados decidem submeter-se a essa decisão. Podemos imaginar que as actuais manifestações de fanatismo e a violência destabilizadora não emergiria. Resumindo, a percepção de injustiça é uma das maiores fontes de instabilidade local, nacional, regional e internacional.

Estamos obviamente longe de atingir estes objectivos. Na verdade, implícito neste exemplo está que a lei substitui a guerra enquanto meio de resolução de conflitos. Significa que existem instituições que têm a legitimidade e o poder para decidir e impor regras globais «constitucionais» sobre o carácter justo ou injusto de pedidos de justiça e injustiça. Como Falk salienta, criámos uma organização para a governação global, as Nações Unidas, mas não conseguimos substituir o sistema westfaliano de soberania estatal e de não-intervenção. Temos ainda que resolver o grave problema provocado pelos desequilíbrios de poder entre os Estados no seio do sistema internacional. Mas é certo que existe esperança. Existe uma crescente procura de justiça por parte de uma sociedade civil organizada, agindo a nível interno e internacional; existe igualmente uma crescente consciência por parte dos Estados de que o interesse próprio pode e deve ser equilibrado com o interesse da totalidade da comunidade internacional – factos que impulsionam a possibilidade de alcançar os objectivos. Estamos no início; o TPI ainda não entrou em funcionamento e existe todo um historial que não será por ele abrangido. No entanto, identifico-me com o desafio cosmopolita: ligar a segurança e a justiça propondo a democratização das relações internacionais e deixando de criar compartimentos estanques entre a governação democrática nacional e a acção internacional. Como Held argumenta, «o futuro deve ser concebido em termos cosmopolitas – um novo complexo institucional com magnitude global, que estruture e dê forma por referência a uma lei democrática básica, que incorpore o carácter de governo na medida, e só na medida, em que promulgue, implemente e reforce esta lei»<sup>16</sup>.

### **Consequências do 11 de Setembro**

Que podemos afirmar sobre o 11 de Setembro à luz das reflexões precedentes? Em primeiro lugar, é notável a extensão do silêncio no que diz respeito à questão da justiça. Ouvimos o Presidente Bush afirmar que se procura Bin Laden, «morto ou vivo», o que soa a um apelo a uma justiça ao estilo do velho Oeste, e que é totalmente inaceitável para quem quer que esteja perto de noções como instrução de processo e primado da lei. Devemos recordar que após a Segunda Guerra Mundial, «todos sabiam» que os Nazis eram culpados de crimes de guerra e de crimes contra a humanidade (um termo só mais tarde cunhado), bem como que foram os americanos que insistiram na realização de um julgamento, cumprindo as regras de instrução de processo. Os aliados russos queriam um julgamento, mas estavam a pensar no «sucesso»

---

<sup>16</sup> David Held, *op. cit.*, p. 237.

dos julgamentos-espectáculo de Estaline, pelo que a sua visão de um julgamento era radicalmente diferente da dos americanos. Na verdade, ficaram mesmo horrorizados quando perceberam que os americanos queriam julgar os Nazis seguindo todas as regras processuais. Os britânicos, na pessoa de Winston Churchill, eram favoráveis a uma execução sumária (Bass, 2001). O triunfo da perspectiva dos Estados Unidos é o que hoje permite ver os julgamentos de Nuremberga como marco histórico da humanidade em termos de direitos humanos e de direito internacional. Caso se tivesse seguido uma das outras opções (*show trial* ou execução) ninguém recordaria os acontecimentos da mesma forma e o mundo seria certamente um local diferente. Esta realidade deve ser hoje reafirmada, quando somos apanhados pela vaga de «vingança» e guerra.

A segunda referência que se pode avançar é que num contexto de emergência de uma jurisdição universal e à luz da necessidade de garantir o maior multilateralismo possível para sustentar a legitimidade da acção, a melhor solução é a criação de um tribunal *ad hoc* para julgar os actos de agressão terroristas. O TPI não tem jurisdição retroactiva, logo não pode julgar este caso. Esta cláusula faz, aliás, sentido – se se concentrasse no passado nunca teria a oportunidade de se debruçar sobre os crimes do futuro. A segunda melhor opção é um julgamento civil nos tribunais americanos, mas não é aconselhável, nem mesmo do ponto de vista dos Estados Unidos. Se os muçulmanos já desconfiam das intenções americanas, esse julgamento nunca seria visto como credível ou imparcial. Um julgamento militar nos Estados Unidos também não é aconselhável, seja por questões jurídicas ou político-estratégicas. A criação de um tribunal *ad hoc* para estes crimes, e outros crimes contra a humanidade (como os cometidos pelo regime de Pinochet) teria que ser aprovada pela Assembleia Geral das Nações Unidas. Adquiriria assim uma legitimidade e uma credibilidade que permitiria aos muçulmanos ver os julgamentos como justiça e não como vingança ou espectáculo. Reputados juristas de países muçulmanos e ocidentais poderiam ser convidados a presidir ao julgamento. Seria mesmo possível chamar a testemunhar líderes espirituais e especialistas na lei corânica para prestarem o seu testemunho relativamente à legitimidade de actos como o 11 de Setembro à luz da tradição.

Isto não significa que pessoas individuais não devam apresentar os seus casos em tribunal. Os familiares das vítimas de variadas nacionalidades podem levar os seus casos a tribunal nos seus países de origem ou nos Estados Unidos, e tentar conseguir a condenação dos culpados e dos que planearam o crime. No entanto, não é frequente conseguir-se «apanhar» essas pessoas, como se verificou no caso de Pinochet. É necessária a vontade dos Estados, a polícia ou as forças militares para conseguir a custódia dos suspeitos, e num contexto de guerra um tribunal internacional faz sentido. Resumindo, é quando é mais difícil ser imparcial e aderir aos princípios democráticos que é mais importante fazê-lo. Em tempos de paz, é fácil propor estas medidas. É em tempo de guerra ou no seguimento imediato das vitórias (como a seguir à Segunda Guerra) que seguir a via mais difícil, como os americanos fizeram, é especialmente importante.

## Conclusões

Apesar do texto se ter concentrado em conceitos mais restritos de justiça e de segurança, gostaria de acabar alargando a discussão, dado que a análise levou à conclusão de que a resposta não pode centrar-se apenas na procura de justiça para as violações dos direitos humanos, mas deve ser mais alargada. Uma concepção limitada da justiça é de facto insuficiente, pois a segurança humana, entendida de forma mais vasta, deve abranger aspectos de justiça distributiva (económica, social e cultural). Por outras palavras, para prevenir a guerra entre as nações e preservar o bem-estar humano dos indivíduos dentro de fronteiras territoriais não é suficiente garantir a existência de mecanismos legais para punir violações dos direitos humanos, sendo necessário criar condições globais para responder a esses requisitos. Algumas das chamadas «novas ameaças» têm pouco ou nenhuma componente militar. A protecção do ambiente terrestre ou dos oceanos, por exemplo, não requer uma acção militar. Pelo contrário, exige uma resposta internacional concertada e a instituição de mecanismos também internacionais.

O conceito mais abrangente sustenta que a política de segurança internacional deveria concentrar-se na criação de condições para o «bem-estar humano». Assim, a agenda da segurança internacional não deve ser só a prevenção da guerra ou a criação de condições para a paz (este é o só o primeiro requisito) mas a capacidade de realizar os direitos humanos básicos dos indivíduos em todo o mundo. Daí que a única forma de construir uma paz duradoura passe por responder aos problemas causados por:

- subdesenvolvimento (pobreza e desigualdade);
- privação dos direitos políticos, sociais e culturais de indivíduos dentro dos Estados (agindo contra o genocídio e violações maciças dos direitos humanos e garantindo os direitos das populações indígenas ou outras minorias étnicas ou religiosas);
- degradação ambiental (evitando mais destruição ambiental, resolvendo o problema da distribuição desigual e da futura escassez de recursos cruciais como a água e o petróleo);
- migrações em massa (um resultado da combinação de todos estes factores);
- crime organizado político ou económico (terrorismo, tráfico de droga, lavagem de dinheiro e tráfico de armas).

Na realidade, esta perspectiva apela a uma integração das dimensões política, económica, social e ambiental na política global de segurança ou, para os críticos, a «segurização» dos problemas políticos, económicos, sociais e ambientais. Se calhar não deveríamos classificar a pobreza como ameaça de segurança, mas é certo que as disparidades, as «políticas da exclusão» são causas centrais de alienação de um projecto que desejaríamos que fosse universal. Neste sentido, a necessidade do alargamento do conceito de justiça na política internacional. Na verdade, a maior fraqueza do Ocidente não é a revolução liberal-democrática, como alguns relativistas argumentam, mas a sua incapacidade para lidar com a questão dos direitos sociais, económicos e culturais enquanto aplicáveis a *toda a gente*. O Ocidente

também foi incapaz de responder à questão dos direitos colectivos, o que implica mitigar direitos de soberania para permitir maior autonomia às minorias e definições mais flexíveis de autodeterminação. Os indivíduos são, obviamente, a base de todos os direitos e, neste sentido, os direitos das comunidade não podem substituir os direitos individuais, como sugeriram alguns líderes autocráticos. A questão passa assim por entender que a vida de uma comunidade não se esgota e não é somente representada por um rol de direitos individuais. Finalmente, é essencial analisar os deveres correlativos aos direitos, o que significa embarcar numa tarefa correlativa de apoiar a implementação global dos direitos de acordo com as capacidades de cada um. Se temos uma carta de direitos internacional, não temos a correlativa carta de deveres, que poria certamente nos governos o ónus de criar as condições para o exercício efectivo dos direitos fundamentais (H. Shue, 1983). Mais, numa era de globalização, tais deveres não podem restringir-se à esfera nacional, mas devem ser vistos como deveres que abrangem a raça humana no seu todo, e os que têm os maiores benefícios têm obrigação de arcar com os maiores deveres. Como Richard Falk sublinha, a relação entre segurança e justiça não é fácil. «A devida aplicação da moralidade ao comportamento político internacional é tudo menos evidente quando se afirma a relevância da moralidade»<sup>17</sup>. No entanto, é uma relevância que deve ser afirmada através de uma acção multilateral contínua de busca de justiça, não só no TPI mas também interna e regionalmente. Os crimes contra os direitos humanos têm que ser entendidos de forma mais vasta. A fome provocada pelo homem é tanto um assassínio como o eram os provocados pelos exércitos hitlerianos. E devemos assumir as nossas responsabilidades.

---

<sup>17</sup> Richard Falk, *op. cit.*, p. 219.