

## **OS FINS JUSTIFICAM OS MEIOS?**

**JOÃO CLEMENTE BAENA SOARES\***

---

\* Membro da Comissão de Direito Internacional das Nações Unidas.



Recolhi o título do nosso diálogo nesta mesma sala ao ouvir os comentários de uma das amigas participantes, dias atrás. Bem define ele as preocupações, dúvidas e inquietações que pretendo levantar e deixar à reflexão de todos.

Estamos distantes da organização da sociedade internacional à base do direito. Ainda prevalecem o poder, em todas as suas expressões, e o exercício da força.

O conflito ideológico, cujas conseqüências sofremos, esmaeceu e definiu até seu desaparecimento. Mas até agora não vimos nem experimentamos os dividendos da paz, que muitos comentaristas se apressaram em definir como o benefício do fim da confrontação.

Simplesmente porque a paz universal ainda não é uma realidade.

Podemos perguntar: será algum dia? O Instituto de Pesquisa sobre a Paz, de Estocolmo, registrou a eclosão de vinte e sete conflitos armados de maior expressão, ano passado. Os arsenais nucleares não foram desmantelados. Permanecem as ogivas e seus vetores como ameaça à sobrevivência do homem na Terra.

Comemoramos este ano o centenário da Primeira Conferência Internacional da Paz, da Haia. Comemoramos, sem muito entusiasmo, os esforços de nossos antepassados para realizar a utopia maior. Eles tinham utopias pelas quais lutar. E nós?

Durante as últimas semanas, foram debatidos neste curso temas variados e atuais, com o denominar comum do direito internacional. Não serei repetitivo, espero.

Procurarei trazer-lhes, porém, uma visão pessoal do que, observo, acontece com o disciplinamento jurídico das relações entre os povos que é uma construção política.

É claro que, como emanção de nossas sociedades, o direito não poderia manter-se estático, quando todo o resto se move, quando grandes transformações tecnológicas mudam as condições e circunstâncias de nossas vidas - e nos deixam de alguma forma perplexos, complacentes e, pior, anestesiados.

A primeira observação a fazer seria a da necessidade de estimular a recuperação do pensamento crítico próprio do espírito acadêmico e da juventude, isso em todos os setores, especialmente no campo jurídico. O que vemos, contudo, ao redor de nós, é a predominância de um pensamento único, que, a pretexto de modernidade mal compreendida, está como avalanche a soterrar qualquer ímpeto de resistência. Mas é preciso resistir. Para isso, devemos, de início, procurar compreender, compreender o que é permanente: a substância - e sua vestimenta, - a modernidade.

Permanente é a preocupação com o ser humano, é tê-lo como base e meta de nosso empenho na organização das sociedades nacionais e da comunidade internacional. É ver, por exemplo, que o direito deve estar a serviço do indivíduo, deve protegê-lo, facilitar as perspectivas da realização de seu bem-estar e felicidade, em condições de paz. São noções pouco sofisticadas talvez, mas trazem consigo a verdade das coisas simples.

Algum progresso fizemos nesta área, embora a retórica tenha sido mais forte que a ação. Alarga-se o elenco dos atores no direito internacional, com reconhecimento das organizações não governamentais, por exemplo, como presenças atuantes e influentes nas grandes conferências temáticas

J. BAENA SOARES

internacionais. O respeito e a promoção dos direitos humanos tornam-se noções de aceitação geral, embora o caminho pela frente ainda se apresente árduo até sua realização integral.

Vejamos o caso do nosso hemisfério, o que acontece com os textos jurídicos que disciplinam essa matéria em nossa região. Adotada em San José, em 1969, a Convenção Americana de Direitos Humanos, Pacto de San José, completará 30 anos em novembro próximo e não tem como Estados partes 2/3 dos Estados membros da OEA. (Peço ao Dr. Lagos que me corrija se estou equivocado). Alguns dos mais retóricos Estados na defesa dos direitos humanos no hemisfério não aceitam as obrigações do Pacto. Que dizer então dos protocolos adicionais e das convenções sobre Prevenção e Punição da Tortura, sobre Desaparecimento Forçado de Pessoas, sobre a Prevenção, a Punição e Erradicação da Violência contra a Mulher, Convenção de Belém do Pará? E que dizer do artigo 62, parágrafo primeiro, jurisdição da Corte de San José, que ainda somente uma minoria aceita?

Vivemos um momento em que as preocupações com os direitos humanos estão presentes até mesmo nos noticiários de todos os dias. E isso é bom. Mas é também bom que os Estados de nossa região façam esforço adicional para tornarem-se em sua totalidade parte destes textos que foram por eles discutidos e aprovados em reuniões da Organização dos Estados Americanos.

Devemos indagar: “É suficiente ?” Como falarmos em prevalência dos direitos humanos no mundo, se a grande maioria das populações vive em situação de pobreza ou de extrema pobreza, sem condições de oferecer-se uma perspectiva de realização integral de seus direitos, que são mais, muito mais que os direitos civis e políticos. Estamos todos de acordo em que os criminosos devem ser julgados e punidos em particular os violadores dos direitos humanos.

Consideremos porém a forma de fazê-lo. Sem atropelos, nem agressões às normas jurídicas. A violência contra o direito é pecado original, que causa resultados desfavoráveis a longo prazo. Sobretudo porque nos exemplos contemporâneos são visadas algumas pessoas e ignoradas outras, muitas pelos promotores e juizes que vão buscar indiciados além das fronteiras de seus países de forma seletiva ignorando talvez o que acontece ou aconteceu em suas próprias jurisdições.

O que se passou a conhecer como caso Pinochet ilustra o que desejo dizer. Sem entrar em matéria de substância, na defesa ou na acusação é o procedimento que me causa dificuldades e que julgo pelo menos motivo de debate. E este procedimento já está sendo discutido em vários foros acadêmicos, especializados em matéria jurídica. Saudado como um marco na história da proteção dos direitos humanos, pela possibilidade de punição internacional de responsáveis por atos criminosos como tortura e genocídio, constitui uma ação direcionada. Não consta que outros possíveis réus, estes nacionais de Estados com grande expressão de poder, tenham sido incomodados. Que tal se houvesse um procedimento acordado de aplicação universal?

Ainda neste terreno já se comentou no curso a criação de tribunais *ad hoc*, e aprovação do estatuto do tribunal penal internacional. Um avanço, uma vitória qualificada porém em que ainda se manifesta o poder político com muita ênfase. No primeiro caso foram criados tribunais por uma interpretação extensiva dos poderes do Conselho de Segurança atribuídos pela Carta. No segundo, houve condicionamentos inaceitáveis para os que defendem a independência e efetividade do tribunal proposto. Será que os meios empregados contribuem para o objetivo visado, que é louvável e legítimo?

Para progredir no ordenamento internacional de sentido humanista, existe uma condição prévia: a paz. O preâmbulo da Carta das Nações Unidas diz que os povos das Nações Unidas resolvidos a preservar as gerações vindouras do flagelo da guerra, criaram uma organização destinada a manter a paz e a segurança internacionais, a transformar os canhões em arados. Pelo número dos Estados membros, a

## OS FINS JUSTIFICAM OS MEIOS?

Assembléia Geral é o foro que mais se aproxima da universalidade e que portanto poderia dizer-se representativo da comunidade internacional. A condenação da guerra é explícita e repetida. O artigo segundo, parágrafo quarto diz que todos os membros deverão evitar em suas relações internacionais a ameaça, o uso da força, contra a integridade territorial, ou independência política de qualquer estado ou qualquer outra ação incompatível com os propósitos das Nações Unidas. Mas a Carta também registra exceções: legítima defesa, artigo 51, no caso de ataque armado até que o Conselho de Segurança tenha tomado as medidas necessárias para a manutenção da paz e da segurança internacionais; o artigo 42, que se refere às ações que o Conselho julgar necessárias para manter ou restabelecer a paz.

A prática se afasta dos princípios e da filosofia por trás dos dispositivos da Carta. Guerras justas, o direito e o dever de ingerência são considerações contemporâneas não previstas na Carta. Embora alguns argumentem que a Carta das Nações Unidas também é explícita na proteção dos direitos humanos, não há como fugir à proibição do uso da força, respeitadas as exceções que mencionei. Só o Conselho de Segurança pode decidir pelo uso da força de acordo com a Carta, que é um Tratado a ser respeitado por 185 Estados partes.

Pode a prática política criar novas exceções? Abriu-se recentemente o debate em torno das intervenções humanitárias, entendidas como proteção dos direitos humanos, de indivíduos e povos, de minorias étnicas ou religiosas - e menos como ajuda em socorro às vítimas de desastres naturais, o que sempre existiu e é a situação tradicional. Os dois temas que procuro apresentar convergem e confluem para este debate: direitos humanos e uso da força no âmbito internacional. Legitimidade ou violação da Carta?

Alguns argüem que a promoção dos direitos humanos teria na Carta a mesma hierarquia da manutenção da paz e da segurança internacionais. E apontam para o artigo primeiro, parágrafo terceiro para recordar que os propósitos das Nações Unidas são três: conseguir cooperação internacional para resolver os problemas internacionais de caráter econômico, social, cultural e humanitário e para promover e estimular o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais para todos sem distinção de raça, sexo, língua ou religião. Também no artigo 55 se faz referência ao respeito universal e efetivo dos direitos humanos e das liberdades fundamentais para todos sem distinção de raça, sexo, língua ou religião. Seria assim uma nova exceção ao artigo 2º, parágrafo 4º que como todos sabem diz: "Todos os membros deverão evitar em suas relações internacionais, a ameaça, ou o uso da força contra a integridade territorial, independência política de qualquer estado ou qualquer outra ação incompatível com o propósito das Nações Unidas".

Objetivos humanitários para mim, tem organizações como a Cruz Vermelha Internacional, o Crescente Vermelho, a Estrela de David, que sob diferentes símbolos procuram aliviar o sofrimento de populações atingidas por desastres ou em situações de dificuldade extrema. Estados tem interesses, e se intervêm em determinadas situações não será primariamente por motivos humanitários. Procuram, como é natural e legítimo, promover os seus interesses nacionais. Tanto isso me parece verdadeiro que hoje este tipo de intervenção é seletivo.

A aceitação desta prática pode conduzir ao abuso. As razões da intervenção podem compor um espectro muito amplo e incontrollável porque sua própria definição é feita pelos que dispõem da força para intervir. Por exemplo, não é despropositado imaginar a ecologia como pretexto futuro para intervenção, a preservação dos recursos naturais, dos recursos hídricos, dos recursos florestais. Não nos esqueçamos que a história registra, sobretudo no século passado, numerosas ações armadas de Estados fortes contra fracos, com o pretexto de defender comunidades ameaçadas em seus direitos comprovadamente ou não. A ocupação da Renânia, três anos antes da Segunda Guerra Mundial pela Alemanha Nazista, teve por motivação declarada a proteção das minorias germânicas.

A Comunidade Internacional deve ser convocada para debater e definir princípios, de aceitação e aplicação universais, que disciplinem o direito de intervenção por motivos humanitários se quisermos dar-lhes legitimidade.

Estas considerações nos apontam para nova pergunta: como vemos a guerra do Kosovo? A OTAN contra a Iugoslávia. Uma guerra diferente, uma *première*, se quiserem, sem declaração prévia e de caráter punitivo. De uma parte, a prática odiosa da chamada limpeza étnica; de outra parte, o uso de armas sofisticadas, de alta tecnologia, que, disparadas a milhares de quilômetros de distância, vão atingir objetivos pré-selecionados, com utilização de rede de satélites. Como foi o caso com a guerra civil espanhola, a guerra do Kosovo antecipa o paradigma futuro, testa novas armas e novas táticas. A perda de vidas humanas foi considerada durante essa guerra "um efeito colateral". Continuam as indagações: Que hierarquia de valores é esta em que a morte de civis é tida como "efeito colateral?"

Vejam os atores: um pacto militar, a OTAN, que perdeu com o desaparecimento do conflito ideológico e com o colapso da União Soviética e do Pacto de Varsóvia, sua motivação original e seu adversário declarado. Tratava-se para manter o Pacto, de dar-lhe novo significado, nova missão e encontrar novos adversários. A guerra do Kosovo, seria talvez uma forma de legitimação. Documento datado de 24 de abril deste ano, de Washington, aprovado pelo Conselho do Atlântico Norte, definiu novo conceito estratégico da Aliança. Registro o parágrafo 24 do documento que diz: "A segurança da Aliança, deve ter em conta o contexto global. Os interesses da Aliança podem ser afetados por riscos de natureza mais ampla, inclusive atos de terrorismo, sabotagem, crime organizado e pela ruptura do fluxo de recursos vitais. O movimento incontrolado de grande número de pessoas, especialmente em consequência de conflitos armados, pode também criar problemas de segurança e de estabilidade que afetem a Aliança." Admite também a condução de operações em resposta a crises fora do chamado âmbito do artigo 5º do Tratado. Este artigo se refere a um ataque armado contra um ou mais membros da Aliança. Admite também a possibilidade de operar além das fronteiras da Aliança. É portanto objetivo muito mais ambicioso e de maior amplitude do que havia fixado a estratégia original.

O outro ator, a Iugoslávia. Após a morte de Tito, entrou em desagregação. O cimento que a unia, a habilidade de um estadista e líder político, desapareceu. E acenderam-se antigos conflitos, que se compuseram com novas ameaças, entre as populações formadoras da antiga Federação. As tensões levaram à ruptura, a ruptura às confrontações, as confrontações à guerra interna. Tivemos no Kosovo se quiserem o ponto culminante da tragédia iugoslava. Recordo-me que ao comentar com um amigo europeu a situação na Bósnia alguns anos atrás, ouvi dele que a Bósnia não era nada, que eu esperasse o Kosovo. Tinha razão. Infelizmente.

O século iniciou-se com violência nos Bálcãs e uma guerra mundial. O século se extingue com uma guerra nos Bálcãs e com um pacto militar que se sobrepõe às Nações Unidas. Como afirma a Cruz Vermelha Internacional em sua grande campanha deste ano, "até a guerra tem limites". É o que todos esperamos.

A Corte Internacional de Justiça da Haia foi solicitada pela Iugoslávia a considerar a questão do uso da força pela OTAN. Declarou não ter jurisdição nos casos da Espanha e dos Estados Unidos da América. Mas admitiu os demais casos (contra os outros membros da OTAN, que participavam da guerra), e ainda os examina, agora sem consequências de ordem prática. Não obstante, a Corte da Haia afirmou que "nas circunstâncias atuais" (daquele momento) o uso da força na Iugoslávia levantava sérias questões de direito internacional e ressaltou: "Todas as partes devem agir em conformidade com suas obrigações diante da Carta das Nações Unidas e as normas de direito internacional incluindo o direito humanitário".

## OS FINS JUSTIFICAM OS MEIOS?

Não houve decisão do Conselho de Segurança que desse procuração à OTAN para restabelecer a lei e a ordem internacional. O próprio texto constitutivo da Aliança teria sido agredido pela decisão de intervir no Kosovo, conforme opinião de alguns comentaristas internacionais. Persiste a dúvida também de que os países participantes na guerra, todos os que destinaram contingente de suas forças armadas para a luta, teriam cumprido plenamente os respectivos preceitos constitucionais internos nessa matéria, no engajamento de seus soldados numa guerra. Seria mais um aspecto, mais uma questão, mais uma indagação que podíamos apresentar.

Fixei junto à direção do Curso, meia hora para esta exposição oral e meia hora para o nosso debate, e quero mais ouvir do que falar na segunda parte. Trago-lhes portanto, no período fixado, as minhas conclusões.

Do que lhes disse surge minha resposta à indagação - título: não. Os fins não justificam os meios a meu ver. Os meios devem manter coerência com os fins. Devem respeitar as normas jurídicas internas e externas. Devem respeitar o direito internacional e os textos que o expressam em primeiro lugar a Carta das Nações Unidas. A menos que aceitemos a idéia da renúncia dos Estados diante da força ou que a comunidade internacional passe a se manifestar e agir por intermédio de um grupo restrito de Estados mais poderosos, aos quais delegaria competência. Não está por ocorrer esta hipótese. Por enquanto não.

Devemos fortalecer os mecanismos de que dispomos para enfrentar os novos desafios contemporâneos, provocados pela natural mudança das circunstâncias. Para disciplinar o direito de intervenção por motivos humanitários com o pronunciamento de toda a comunidade internacional, quanto a seus princípios, limites e condições de aplicação. Aplicação universal e não seletiva como se exige também dos textos que tratam dos direitos humanos.

Vejo nos que me ouvem, concordando ou de mim discordando, agentes da construção da paz e do direito, agentes das utopias que nos incumbe resgatar. A utopia do humanismo como base e meta do direito e da organização da sociedade. Utopia da prevalência universal dos direitos humanos na sua integralidade. Utopia da paz enfim, sem a qual desabam todas as demais. A história não se move sem utopia. Obrigado.

