



Fernando Rabello

A LEGITIMIDADE DA GUERRA NOS ESTADOS FRACASSADOS

LEGITIMACY OF WAR WITHIN THE FAILED STATES

Leila Bijos e Jackeline Nunes de Oliveira

RESUMO

Apresenta fatos históricos e análises teóricas que permitem analisar o fenômeno dos Estados fracassados e o papel dos demais Estados e organismos internacionais na proteção às regras do Direito Internacional Humanitário.

Afirma que o Direito Internacional Humanitário se tornou um importante aliado da causa humanitária nos Estados fracassados, porém a falta de gerência e de estabilidade institucional destes ameaça a proteção às regras que tentam controlar as hostilidades da guerra.

PALAVRAS-CHAVE

Direito Internacional Humanitário; Estados fracassados; guerra; segurança internacional; assistência humanitária; pós-Guerra Fria.

ABSTRACT

The authors present historical facts and theoretical analysis that allow for assessing the phenomenon of failed States and the role of the remaining States and of international organizations in the protection of rules for International Humanitarian Law.

They state that International Humanitarian Law has become an important ally for humanitarian causes within the failed States, however their lack of management and of institutional stability poses a threat to the protection of the rules intended to restrain the hostilities of war.

KEYWORDS

International Humanitarian Law; failed States; war; international security; humanitarian assistance; post-cold war.

1 INTRODUÇÃO

Com o fim da Segunda Guerra Mundial, novos Estados surgiram pelo fato de haver uma pressão global por uma autodeterminação dos países, e porque as ex-colônias demandavam muito custo aos Estados debilitados pela guerra, afora aqueles que ainda representariam certas vantagens para alguns deles.

Um novo mundo bipolar ditava as regras entre o sistema capitalista dos EUA e os ideais socialistas da URSS. A disputa entre as duas superpotências fez surgir uma nova configuração no cenário mundial, que não se caracterizava nem como um período de paz ou de guerra, cunhando um neologismo qualificado como “Guerra Fria”.

Este evento histórico foi palco de lutas pela hegemonia internacional, e nos anos finais da Guerra Fria, as superpotências conseguiram sufocar alguns conflitos internos em países africanos, América Central e Leste da Ásia, o que redundou em massacres, fugas, emigração. Levas de milhares de pessoas acorreram aos países vizinhos, em busca de um espaço de proteção nos quais estes deslocados pudessem proteger-se e livrar-se das situações conflituosas de sua terra natal; sem as ameaças a seus mais mínimos direitos humanos fundamentais.

A instabilidade no cenário internacional se agravou, provocando tendências separatistas, assim como conflitos étnicos, guerras de secessão e crises de poder nos anos 90. Em países da África houve o retorno de mercenários armados e militares subornados que disseminavam a violência contra a população, forçando-a a se deslocar para lugares mais seguros.

O que se evidenciou foi um cenário de herança de armas potentes, um mercado negro paralelo beligerante, cuja atividade alimentava diversas economias, originando a “guerra assimétrica”; que consiste na capacidade de grupos de insurgentes armados sustentarem a luta contra o poder e o monopólio estatal do uso da força, tanto em conflitos internos ou contra Estados estrangeiros. A Guerra Fria deixou um rastro de países desamparados. A terminologia “Estados fracassados” foi adotada, por se entender que o fracasso estatal se dá em termos de falência institucional, não apenas uma alusão à falência econômica, como sugere o termo “falido”, utilizada extensivamente na obra de Francis Fukuyama.

A herança beligerante em países abandonados pelos impérios, tanto após

a Segunda Guerra, quanto após o fim da Guerra Fria, invocou epidemias de massacres contra a humanidade em diversas regiões, não só na África central, como em Ruanda, até no leste europeu, na ex-Iugoslávia. O surgimento de novos Estados pequenos e fracos provocou intervenções armadas entre os países, ameaçando a segurança internacional.

Na visão dos renomados estudiosos, Gaddis, Huntington e Fukuyama, o fim da Guerra Fria significou o fim do duopólio mundial e o surgimento de novas oportunidades, principalmente para os países abandonados pela ex-URSS, além da completa cessão dos conflitos bipolares. Por outro lado, ocorreu o agravamento dos conflitos armados em países agora “autônomos”, mas com graves problemas estruturais de caráter social e político.

2 CONFLITOS E NOVOS DESDOBRAMENTOS NO PÓS-GUERRA FRIA

A Guerra Fria significou, para alguns países, uma maior margem de segurança contra ameaça de invasões de outros Estados de governos favoráveis à ideologia inimiga (capitalismo *versus* socialismo). Na visão de Gaddis (2006, p. 80), *a Guerra Fria não foi apenas uma rivalidade geopolítica ou uma corrida de armas nucleares... Estava em questão algo quase tão relevante quanto a sobrevivência humana: como organizar melhor a sociedade humana*. No entanto, após a queda do regime soviético, o desmembramento dos países da ex-URSS e a quebra do Pacto de Varsóvia, alguns governos e até insurgentes puderam agir de acordo com seus interesses, gerando conflitos e guerras civis, tanto no frágil continente africano, quanto na pacificada Europa.

O colapso da URSS determinou, não só o fim da Guerra Fria, como o término da existência de um sistema único de poder internacional. Novos Estados soberanos surgiram e compuseram um novo quadro nas Nações Unidas, aumentando em mais de 20% o número de países desde 1988. (HOBBSAWM, 2007, p. 87)

A desintegração da União Soviética deu uma nova configuração, principalmente para o Leste Europeu. A guerra de secessão da ex-Iugoslávia fora uma das consequências inevitáveis desse período.

Com a morte de Tito, croata e líder comunista da ex-Iugoslávia, em 1980, o sentimento de separação da população ficou bastante latente. Tito fazia uma política de unificação do país (Figura 1), plural em etnias (croatas, sérvios, bósnios e eslovenos), além da diferença religiosa (muçulmanos e cristãos ortodoxos). Os sérvios, maioria nas regiões da Sérvia, Croácia e Bósnia-Herzegovina lideraram uma verdadeira luta política e ideológica contra as outras minorias étnicas e lograram controlar os territórios em que a sua etnia prevalecia. Houve, portanto, em cidades como Vukovar, na Croácia, a fuga de milhares de croatas. Em 1992, a liderança muçulmana na Bósnia-Herzegovina declarou independência desencadeando uma violenta e sangrenta guerra entre sérvios e bósnios, e fugas em massa da população. (VIZENTINI, 2005, p. 26-38)

A guerra dos Balcãs resultou na criação de quatro países independentes após a guerra, com o auxílio da Otan e das potências ocidentais: Bósnia-Herzegovina, Croácia, Sérvia e Montenegro, Eslovênia e Macedônia.

Figura 1 – A Antiga Iugoslávia, em 1981



Fonte: International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia.

Disponível em: <<http://www.icty.org/sid/321>>. Acesso em: 22/05/2011.

Os líderes europeus demoraram a intervir na guerra dos Balcãs, por não considerá-la como sendo uma guerra que ameaçasse o continente de forma relevante. Entretanto, após analisarem sua grave consequência, a guerra só foi vencida pela intervenção da Otan e um acordo de cessar fogo entre os líderes croatas, bósnios e sérvios, pôs fim aos conflitos na região. (SMITH, 2007, p. 49)

2.1 O AFGANISTÃO

O fim da Guerra Fria foi como estopim para desencadear revoltas no Afeganistão (celeiro de terroristas e grupos rebeldes desde a ocupação da ex-URSS, na década de 80), após a deposição de Mohammad Daoud, por um golpe comunista liderado pelos russos. (MONTEIRO, 2006, p. 76)

Com a invasão soviética, rebeldes islâmicos contaram com a ajuda internacional e iniciaram um forte treinamento em zonas tribais, inclusive no Paquistão. Eles detinham armamentos pesados, inclusive mísseis antiaéreos financiados pela CIA. Esse treinamento islâmico, em nome da *jihad* (a guerra santa islâmica), deu origem a uma das mais cruéis e obstinadas guerrilhas da atualidade, a Al Qaeda, liderada por Osama Bin Laden, saudita e dissidente, por considerar seu país de origem desrespeitoso às leis do Islã. (WEBER, 2007, p. 62-65)

Os eventos trágicos de 11 de setembro de 2001 provocaram o governo norte-americano de George W. Bush a liderar a “guerra contra o terror” contra a guerrilha Al Qaeda, que assumiu o atentado. Os aliados invadiram o Afeganistão em 2001, conquistaram a capital e mais duas cidades principais: Kandahar e Mazar-e-Sharif, afugentando o mulá Omar. No fim do ano de 2001, os EUA e o ex-rei afegão escolheram Hardi Kazar para governar o país (WEBER, 2007, p. 62-65), sugerindo a construção de um novo regime democrático, contrário às determinações do Talibã.

Para Fukuyama (2005, p. 124), *o falido estado do Afeganistão estava tão fraco que foi seqüestrado por um participante não-estatal, a organização terrorista Al-Qaida, e serve de base para operações terroristas locais*. E esse poder se refletiria nos ataques às torres gêmeas do *World Trade Center*, em Nova York, em 11 de setembro de 2001.

O Afeganistão é um modelo de como um Estado pode sofrer graves consequências após o fim de um domínio internacional, pois uma crise inflamada por insurgentes significa uma grave ameaça à segurança internacional.

2.2 ÁFRICA

O fim da Guerra Fria significou uma era de reviravolta negativa para o continente africano. As ex-colônias africanas, que até o final da Segunda Guerra Mundial ainda eram bastante dependentes das potências mundiais viraram joguetes de poder nas mãos do duopólio URSS versus EUA a partir dos anos 80. Os países africanos brigavam entre si, de acordo com os desmandes das duas únicas potências, e com a queda da União Soviética, apesar de o continente perder a sua condição estratégica para o sistema bipolar, as guerras entre nações africanas não cessaram. (VIZENTINI, 2005, p. 59)

Os conflitos eclodiram desde brigas étnico-religiosas, em

que antigas tribos rivais se viram livres para a conquista de territórios após a Guerra Fria, até a disputa por riquezas naturais, muitas vezes financiadas por países ricos. Tendo o petróleo como base da sua economia, vários países africanos respondem por 12% da importação petrolífera pelos EUA por ano. Países como China, França e Inglaterra também possuem grandes empresas de exploração de petróleo na África. Assim como o petróleo, os diamantes são uma das grandes causas de conflitos em guerra civil em países como Angola, Libéria, Congo e Serra Leoa. (Idem, p. 35)

No que se refere à região ocidental da África, esta nunca conseguiu recuperar-se totalmente após o período colonial, assim como jamais conseguiu prosperar em um nível adequado aos seus cidadãos. Golpes de governo, eleições com intimidações contra a população e corrupção são frequentes desde aquele período. (SMITH, 2007, p. 98)

Na visão dos renomados estudiosos, [...] o fim da Guerra Fria significou o fim do duopólio mundial e o surgimento de novas oportunidades, principalmente para os países abandonados pela ex-URSS, além da completa cessão dos conflitos bipolares.

Um panorama histórico dos países da África Ocidental, que compõem o “Índice de Estados Falidos” da Revista *Foreign Policy*, de 2010 (FAILED STATES INDEX, 2010), reflete o seu contexto atual. A Guiné, após a sua independência, em 1958, sofreu com as guerras de Serra Leoa e Libéria, em que forças deste país atacaram os rebeldes. Além disso, os governos da Libéria e Serra Leoa apoiam os dissidentes do país. A Libéria, desde 1990 até 1997, não tinha um governo efetivo. Ao final de 1997, após uma violenta guerra civil, o líder das forças armadas mais poderosa do país foi eleito, porém, em 1999, a guerra voltou com ataques de insurgentes ao norte do país. É importante ressaltar que a Nigéria, embora seja independente desde 1960, é assolada por intensos confrontos no país desde o ano 2000, após a introdução da *Sharia*, a lei islâmica. Na Costa do Marfim existe uma ditadura militar desde 1999, com constantes violações dos direitos humanos. Há confrontos entre as etnias *gueré* e *dioula*, causados pela disputa de terras e fontes hídricas, e pelo caos político (TODAS AS GUERRAS..., 2007, p. 35).

A situação do Congo (ex-Zaire), também inspira apreensão, uma vez que desde a sua independência da monarquia belga, em 1959, é um país que tem sido alvo de disputas entre políticos e grupos internos rivais. Com a ajuda de potências estrangeiras, como Estados Unidos e França, o Congo tem conflagrado sucessivas guerras civis e deposições de governos em sua conflituosa política interna (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES..., 2011).

Em 1997, insurgentes da Aliança das Forças Democráticas pela Libertação do Congo (AFDL) depuseram o presidente Mobuto e colocaram seu líder, Laurent Kabila, no poder. Angola, Namíbia, Chade e Sudão insurgiram contra os rebeldes após uma guerra de *tutsis* e *hutus*, em 1998, vindos de Ruanda e Uganda. A guerra no Congo deixou um saldo de mais de 4 milhões de mortos e mais 2 milhões de refugiados, por volta de 2002 (SMITH, 2007, p. 90).

Na verdade, a guerra civil de Ruanda foi um massacre sem precedentes na história recente da África. Os fatos revelam que, quando a grande maioria étnica de hutus (90%) liderou a minoria tutsi (que durante a ocupação belga-alemã era etnia elitizada) após a independência do país em 1959, os rebeldes tutsis, exilados fora de seu país, iniciaram uma pequena revolta que gerou a ira de insurgentes hutus. Após a morte dos presidentes de Ruanda e Burundi, devido à queda de um avião que os transportava, a guerra tribal foi inevitável, com a reação dos rebeldes tutsis e a conquista da capital Kigali. Nesse contexto, a maioria hutu iniciou um massacre contra a população tutsi, com mais de 800 mil mortos pelo país, quatro milhões de refugiados e milhares de mulheres estupradas durante a guerra, em 1994. (VIZENTINI, 2005, p. 64-65)

Após a insurgência da Frente Patriótica Ruandesa (FRP), com Paul Kagame, os tutsis reagiram à guerra derrotando o exército hutu e estabelecendo um novo governo. Houve fuga de milhares de refugiados hutus, que temiam represálias do governo de Kagame para Burundi, Uganda, Tanzânia e Zaire. Os refugiados se evadiram visando evitar situações perigosas, incluindo até mesmo reclusão carcerária ou risco de vida. Como ressaltam Earl E. Huyck e Leon E. Bouvier, 'refugiado' significa alguém que foge, mas também traz implícita a noção de refúgio ou santuário, a fuga de uma situação insustentável para outra diferente e que se espera seja melhor, além de uma fronteira nacional. (CASELLA, 2001)

Em 1999, Ruanda realizou eleições locais, e em 2003, eleições para presidente e legislativo, entrando para a comunidade internacional como país de fato e de direito em 2009. (THE WORLD FACT BOOK, 2011).

No entanto, a região, formada pela Etiópia, Somália e Eritreia, é dominada por conflitos desde 1960. Em consequência, a Etiópia sofreu uma grave crise alimentar nos anos 80, matando cerca de um milhão de pessoas. (SMITH, 2007, p. 94)

A desintegração da União Soviética deu uma nova configuração, principalmente para o Leste Europeu. A guerra de secessão da ex-Iugoslávia fora uma das consequências inevitáveis desse período.

A situação caótica se iniciou após a descolonização, ao final da Segunda Guerra. Durante a Guerra Fria, os governos dos EUA e URSS manipulavam os governos africanos de acordo com seus interesses e disputas. A Etiópia tinha o apoio dos EUA, que doava armas e dinheiro ao imperador, Hailé Selassié. Porém, em 1974, as milícias etíopes, sob financiamento da URSS, assassinaram o imperador, instalando uma terrível ditadura no país. Os EUA resolveram então apoiar as forças da Eritreia, anexada anteriormente pela Etiópia e insurgiram em uma aliança com rebeldes etíopes, derrubando a ditadura comunista. Em 1993, a Eritreia torna-se independente. (TODAS AS GUERRAS..., 2007, p. 50)

Em 2000, um acordo de paz pôs fim à guerra entre os países, que ainda disputavam em meio às facções, e, em 2002, houve um aceite de um novo delineamento de fronteira, porém as disputas se estenderiam à Somália. (MONTEIRO, 2005, p. 94)

Como ocorreu com várias ex-colônias africanas após o fim da Segunda Guerra Mundial, a Somália tornou-se independente em 1960. No final dos anos 60 o general Siad Barre toma o governo por um golpe apoiado pela União Soviética. A Somália sofre nessa época com sucessivas derrotas do governo Barre contra forças insurgentes em seu país. Em 1991, grupos rebeldes insatisfeitos com a situação do país depuseram o ditador, causando um colapso no governo central e o país mergulhou em uma longa e terrível guerra civil, com milhares de deslocados. (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES..., 2011)

A Somália ocupa o topo da lista do Índice de Estados Falidos da Revista *Foreign Policy*, com altíssimos patamares de refugiados e deslocados internos, subdesenvolvimento humano, declínio econômico e violação de direitos humanos. (Idem)

A situação não é diferente no Sudão, que é um país castigado pela perseguição do líder árabe muçulmano Al-Bashir aos negros cristãos da região, desde 1989, após o golpe militar. (VIZENTINI, 2005, p. 60)

Os fatos históricos ressaltam que, desde os anos 70, milícias Janjaweed, financiadas pelo governo sudanês e apoiadas pelo exército vêm destruindo, roubando o matando vilarejos e pessoas em Darfur, onde o Alto Comissariado das Nações Unidas tem trabalhado incessantemente. Até 2005 eram mais de dois milhões de mortos, com execuções sumárias. Somente em 2004, as Nações Unidas perceberam a urgência na região e intensificaram medidas de intervenção humanitária. Porém, o governo sudanês impede a entrada de ajuda externa, enquanto China e Rússia financiam petróleo e armamento ao governo Al-Bashir (SZAMES; WERNECK, 2006), que já recebeu mandado de prisão por crimes de guerra, crimes contra a humanidade e genocídio, pelo Tribunal Penal Internacional!

Nesse contexto, como aspectos gerais, após o fim da Guerra Fria, o mundo testemunhou um rol de países que emergiram dos desdobramentos de uma nova ordem mundial. O panorama que se apresentaria após o colapso da União Soviética, se não fosse previsível, era, talvez, inevitável, visto que muitos países reivindicariam suas demandas, fossem territoriais, étnicas ou políticas. Mesmo no berço da civilizada Europa as guerras do leste europeu iriam mudar os rumos das políticas de um provável e pacífico pós-Guerra Fria.

Destarte, a África ainda espera superar todas as crises que se desencadearam desde o início dos anos 90. O surgimento de Estados fracassados que compõem a nova agenda internacional traz instabilidade e insegurança, pois estes países também abrigam terroristas e armas ilegais. Os terroristas causam pânico e morte na população, sobretudo nos países vizinhos, uma vez que a segurança entre as fronteiras não existe mais, desde o fim do controle internacional durante a Guerra Fria.

Infere-se que esses novos desdobramentos, que surtiram efeito na segurança internacional, ainda preocupam, pois os Estados fracassados, que compõem o elenco de novos atores no cenário mundial, dependem de estrutura política e recursos financeiros para garantir o mínimo da sobrevivência da sua população e a paz nas regiões mais instáveis do globo terrestre.

3 OS "ESTADOS FRACASSADOS"

A importância de se discutir sobre o surgimento dos Estados falidos ou fracassados no cenário internacional e suas conse-

quências faz-se mister a partir do final da Guerra Fria, ainda nos anos 80.

A discussão se pautava não por serem esses Estados uma possível ameaça à segurança internacional, mas por serem instrumentos de disputa entre a potência americana e a soviética. No entanto, os Estados que eram amparados pelas políticas e intervenções do duopólio internacional se tornaram abandonados em termos financeiros e institucionais após a Guerra Fria. Esses países compõem o grupo integrado por uma vasta categoria residual, que não são democracias de mercado, têm uma renda per capita baixa ou média, e não têm recursos de poder de alguma significação no sistema internacional. O único quesito preocupante para os países desenvolvidos é a sua capacidade de produzir terrorismo. (ROTBBERG apud VIOLA; LEIS, 2007, p. 55)

A preocupação a respeito dos Estados **fracassados** como ameaça à segurança internacional se tornou proeminente após os ataques de 11 de setembro de 2001, quando o governo americano declarou guerra aos terroristas e iniciou uma caçada internacional. Era impensável que após o controle internacional promovido pelas potências bipolares ainda houvesse qualquer tipo de agressão contra alguma delas.

Estabelecer um conceito definitivo do que seja um “Estado **fracassado**” não é tarefa fácil para os estudiosos do assunto. A discussão vem desde termos empíricos – quais sejam, que se propõe a ser um Estado *de facto*, com condições de prover a sua população em suas necessidades básicas e direitos inerentes à condição humana e social e manter um governo autônomo –, até em termos de Estado *de jure* (MONTEIRO, 2006, p. 44-45) – em que há a soberania estatal, sob o prisma do Direito Internacional². O *Fund for Peace*³ assim define o significado de “Estados **fracassados**”, de acordo com a sua mensuração dos pontos pertinentes ao fenômeno: *A state that is failing has several attributes. One of the most common is the loss of physical control of its territory or a monopoly on the legitimate use of force. Other attributes of state failure include the erosion of legitimate authority to make collective decisions, an inability to provide reasonable public services, and the inability to interact with other states as a full mem-*

ber of the international community.

Podemos assim concluir, de acordo com a definição do *Fund for Peace*, que a fraqueza ou o descontrole do governo em gerir as instituições públicas, assim como garantir a segurança em seu próprio território permite que esses Estados não consigam interagir como países plenos na comunidade internacional e de fato não interagem, não há o seu legítimo reconhecimento perante os demais países.

Apesar de existir na literatura diversos conceitos a respeito do fenômeno “Estados **fracassados**”, Krasner define com propriedade a sua visão do tema: *Em alguns países, as estruturas de autoridade entraram totalmente em colapso, ou, se elas existem formalmente, são conchas ocas. Os serviços, como de saúde e educação, são dolorosamente inadequados. Os direitos humanos são ignorados. A infra-estrutura se deteriorou. A corrupção é desenfreada. As fronteiras são desreguladas. A moeda nacional foi substituída por dólares ou outro meio de troca internacionalmente reconhecido. O PIB decai. A expectativa de vida diminui. Direitos humanos básicos são pisoteados. O crime se alastra. Grupos armados operam dentro das fronteiras do Estado, mas fora do controle do governo. A pobreza é endêmica.* (MONTEIRO, 2006, p. 38 apud KRASNER, 2000).

O Afeganistão é um modelo de como um Estado pode sofrer graves consequências após o fim de um domínio internacional, pois uma crise inflamada por insurgentes significa uma grave ameaça à segurança internacional.

Outra questão relevante é a respeito do debate teórico liberal-realista, encabeçado por Francis Fukuyama, que defende as potências internacionais, por serem hegemônicas, e que deveriam garantir a construção dos Estados fracassados, garantindo o fortalecimento das instituições para que estes possam ter uma participação legítima do sistema internacional. Enquanto que teóricos realistas, como Robert Jackson, acreditam que essas intervenções externas só deveriam acontecer caso houvesse alguma ameaça à segurança internacional por esses Estados e que ainda há que haver uma definição a respeito do monopólio da força estatal, já que nem todos os Estados **fracassados** detêm esse poder e podem

facilmente ser vulneráveis à intervenção externa. (LICÓRIO, 2009, p. 8-14)

Entretanto, apesar das divergências teóricas, uma conclusão é consensual: a de que os Estados **fracassados**, por terem suas instituições esfaceladas ou fora do controle estatal, são uma ameaça, tanto ao sistema internacional, por não conseguirem manter as funções básicas de segurança, quanto à população local, que teme por suas vidas, uma vez que não tem como recorrer a um sistema falido e corruptível a autoridades, terroristas e mercenários estrangeiros. E afinal, qual é a solução? Há uma grande massa de deslocados que buscam refúgio nos países estabilizados.

3.1 COMO OS ESTADOS SE TORNAM FRACASSADOS

A fragilidade dos Estados **fracassados** é tema de investigação e subsídio para opiniões diversas de vários estudiosos. A Revista *Foreign Policy*, em conjunto com o *Fund for Peace*, uma organização de pesquisa e educação⁴, com sede nos EUA, formulou um índice de Estados **fracassados** (*Failed States Index*) em que estabelecem doze razões para que um Estado se torne fracassado. Os indicadores são divididos em econômicos, sociais e políticos e subdivididos em seus aspectos pertinentes.

Entre os indicadores sociais estão o montante de pressões demográficas, movimento massivo de refugiados e deslocados internos. Os indicadores econômicos apontam as desigualdades no desenvolvimento econômico e declínio econômico acentuado, enquanto que os indicadores políticos mensuram, entre outros, a criminalização estatal ou deslegitimação do Estado, a deterioração progressiva dos serviços públicos, a suspensão das leis de direitos humanos e a intervenção externa de outros Estados ou atores políticos.

Na **Tabela 1**, estão relacionados os quinze primeiros Estados **fracassados** do *Failed States Index* 2010, do *Fund for Peace/Foreign Policy*, com suas respectivas

pontuações de avaliação de fraqueza estatal, de acordo com suas funções e índices sociais.

É possível observar que a maioria dos países do índice se encontra no continente africano, palco de disputas de controle territorial pelo sistema bipolar, durante a Guerra Fria, e região arrasada por guerras civis e pobreza extrema. Não obstante, o Haiti, como país da América Latina, faz parte do referido índice.

Tabela 1 – Índice dos Estados Fracassados 2010

Fonte – Failed States Index (2010).

ESTADO	RANKING	TOTAL	Refugiados e Deslocados Internos	Desenvolvimento Econômico Assimétrico	Declínio Econômico	Deslegitimidade do Estado	Serviços Públicos	Direitos Humanos	Intervenção externa
Somália	1	114,3	10,0	8,0	9,6	10,0	9,6	9,9	9,6
Chade	2	113,3	9,5	9,3	8,5	9,9	9,6	9,6	9,7
Sudão	3	111,8	9,8	9,5	6,7	9,9	9,3	9,9	9,6
Zimbábue	4	110,2	8,6	9,4	9,6	9,6	9,4	9,5	7,5
Rep. Dem. Congo	5	109,9	9,6	9,5	8,7	8,8	9,0	9,4	9,7
Afganistão	6	109,3	9,2	8,2	8,3	10,0	8,9	9,2	10,0
Iraque	7	107,3	8,7	8,8	7,6	9,0	8,4	9,1	9,5
Rep. Central Africana	8	106,4	9,3	9,2	8,4	9,0	9,2	8,8	9,6
Guiné	9	105,0	7,5	8,7	8,9	9,8	9,0	9,5	7,8
Paquistão	10	102,5	8,9	8,4	6,2	8,9	7,3	8,9	9,3
Haiti	11	101,6	5,6	8,3	9,2	9,3	9,5	8,3	9,6
Costa do Marfim	12	101,2	8,0	7,9	8,0	9,0	8,3	8,3	9,5
Quênia	13	100,7	8,7	8,7	7,4	9,3	8,1	8,0	8,4
Nigéria	14	100,2	5,8	9,3	6,9	9,4	9,1	8,8	6,2
Iêmen	15	100,0	8,3	8,6	7,9	8,7	8,6	8,0	7,8

A análise dos dados estatísticos da **Tabela 1** pretende classificar os países em vários pontos, como desenvolvimento econômico, refugiados, deslegitimação do Estado e intervenção externa. A análise é pertinente, pois avalia a situação dos Estados em termos institucionais, por exemplo. Quanto mais grave a condição do Estado nesses termos (pontuação mais próxima de 1, menos grave, e, mais próximo de 10, mais grave), observam-se a ocorrência de refugiados e deslocados internos e a necessidade de intervenção externa, como por exemplo, Somália e Afeganistão, já que se encontram em estado de constantes conflitos não internacionais.

Há algumas ponderações a respeito da classificação do Iraque como Estado fracassado, como a apresentada por Robert Jackson (MONTEIRO, 2006, p. 38), que discorda que o país, presente no *ranking* em sétimo lugar no índice, por possuir, em determinada época, um governo central e instituições organizadas, após a intervenção dos EUA durante a guerra iniciada em 2003, não deveria receber tal classificação. Não há negar-se que, durante e após a guerra, houve o colapso das instituições, a derrubada do governo central, e o sistema de defesa foi dizimado pelos aliados. Ademais, o número de refugiados e deslocados internos foi significante durante a tomada pelo exército estrangeiro.

O Afeganistão é um exemplo, conforme apresentado em tópico anterior, de como um Estado fraco é instrumento fácil nas mãos de terroristas que detêm um sistema de poder totali-

tarista, como o Talibã e a Al Qaeda. No mesmo exemplo, situa-se o Iraque, que, mesmo após a intervenção das forças aliadas, ainda figura como um dos seis primeiros países em situação de fracasso estatal.

Há uma séria discussão em torno do conceito de “Estados fracassados”, quando o assunto é “em que fracassam”. Fukuyama classifica as funções do Estado em mínimas, que devem garantir, entre outras coisas, a defesa e a ordem, a saúde pública e a proteção dos pobres. Em segundo lugar, as intermediárias, que pretendem cuidar de fatores como o meio ambiente e a

educação, e em terceiro lugar, as ativistas, cuja função é manter uma política industrial e redistribuir a riqueza. Não é exatamente uma hierarquia, mas uma forma de o Estado manter seu “escopo” (FUKUYAMA, 2005, p. 22-23).

Chomsky invoca uma discussão a respeito da nomenclatura atribuída pelos EUA, desde o final da Guerra Fria, quando já não havia mais conflito com o país comunista. A “guerra contra as drogas” (Panamá), iniciada por George Bush, em 1989, serviu de pontapé inicial para uma série de políticas beligerantes intervencionistas do governo americano até os dias atuais (CHOMSKY, 2009, p. 124-127). Desde então, os “Estados **fracassados**” passaram a ser de “Estados bandidos”, no governo Clinton (1994), a “eixo do mal”, com George W. Bush, a partir de 2001, após o ataque às Torres Gêmeas, em 11 de setembro.

Ressalte-se que, não só a nomenclatura se fazia diferente, mas a forma retórica como essa terminologia penetrava no sentimento norte-americano de que, ao contrário de auxiliar esses países “inimigos” a se recuperarem das suas fraquezas institucionais, deveriam ser combatidos com “guerras preventivas” antiterror. O 11 de setembro foi fundamental para a disseminação do ódio das políticas de George W. Bush contra os países que abrigavam terroristas.

Por fim, Chomsky define: ‘Estados fracassados’ são identificados pela incapacidade de dar segurança à população, de garantir direitos no país e no exterior e de manter o funcionamento de instituições democráticas. (CHOMSKY, 2009, p. 127).

Embora ainda não se tenha uma definição do fenômeno, pois encontram-se na literatura estudos sobre Estados falidos, fracos ou fracassados, e ainda há dúvidas se em termos *de facto* ou *de juri*, mas de forma empírica, esses Estados se tornaram o que são por terem sofrido após o período colonial com o abandono e falta de subsistência para sobreviverem, levando-os ao colapso e ao fracasso estatal. Como sugere Monteiro (2006, p. 49), esses Estados já eram de fato **fracassados**, mas a Guerra Fria os protegia, os mascarava. Agora o grande dilema é se verdadeiramente os Estados **fracassados** são uma ameaça ao sistema internacional, não somente aos EUA, “a potência dominante do mundo”, ou meramente países em que são necessárias intervenções humanitárias, que os submetem a influências de culturas e políticas ocidentais, escravizando-os e tornando cada vez pior a sua condição de fracasso.

3.2 SEGURANÇA INTERNACIONAL

O mundo se viu abalado com os ataques terroristas aos Estados Unidos da América, em 11 de setembro de 2001. Qual é o significado dos novos atores internacionais (os Estados **fracassados**), no contexto contemporâneo? Se no pós-colapso da União Soviética os Estados **fracassados** representavam apenas ameaças pelo seu estado anárquico com o abandono pelas superpotências, depois do 11 de setembro de 2001 esses atores voltaram a ser personagens principais em termos de segurança internacional. Esses países se tornaram espectros de iminente perigo para a defesa norte-americana, suscitando um intenso debate entre os realistas: em que medida os Estados **fracassados** são verdadeiramente uma ameaça à segurança internacional?

Walt identifica que a balança de poder tende a responder, não pelas demandas das potências, mas pende para o lado dos “Estados ameaçadores”, aqueles identificados por não deterem um poder dissuasório significativo que possa ameaçar qualquer país que esteja em vantagem de defesa (WALT, 2001 apud MONTEIRO, 2006, p. 91)

Walt ainda defende que, após os ataques de 2001 à Nova York, a preocupação com os Estados **fracassados** passou a ser questão de defesa nacional

dos EUA, aliado a outros países da Europa, como Inglaterra, França e Espanha (CHOMSKY, 2009, p. 124-127). É fundamental entender que o risco, nesse caso, foi avocado pelos EUA como ameaça ao seu próprio território, e, portanto, o fato de haver uma intervenção militar nos países que seriam celeiros de terroristas, segundo a interpretação de George W. Bush, era risco iminente também para todo o resto do mundo.

É recorrente ainda o debate entre os realistas de que nem mesmo esses Estados sejam de fato alguma ameaça. A ideia é a de que o fracasso é uma condição tão interna desses Estados que jamais ameaçariam qualquer potência, e, muito minimamente, o sistema internacional. Nem mesmo o possível acesso aos terroristas preocupa teóricos como Walt, que acredita que a Rússia seria ainda um inimigo em potencial, já controlado pela diplomacia norte-americana.

Se, para os realistas, a intervenção externa de potências ou de organismos internacionais só adiantaria em caso de ameaça iminente ao sistema internacional, para os autores liberais a resposta ao combate a essas ameaças é exatamente a intervenção dessas potências, capazes de transformar e reconstruir as instituições e o aparato financeiro dos Estados **fracassados**.

O panorama que se apresentaria após o colapso da União Soviética, se não fosse previsível, era, talvez, inevitável, visto que muitos países reivindicariam suas demandas, fossem territoriais, étnicas ou políticas.

Alguns autores liberais, como Keohane (2003, apud MONTEIRO, 2006, p. 84), defendem que a ideia de intervenção em casos de construção de Estados esbarra na soberania destes, porém a sua própria condição de fracasso lhes impõe uma legitimação das missões ditas “humanitárias”.

Chomsky (2009, p. 127) defende que esse tipo de “intervenção humanitária” ganhou *status* de “guerra contra o terror”, e essa política de intervenção tem sido discutida no sentido da sua própria natureza. A intervenção serviria como imposição dos modelos de gestão de governança das potências ocidentais?

Para o Conselho de Segurança da ONU, a permissão dessas intervenções é inerente ao fracasso dos Estados em

questão, porque não ferem o princípio da não intervenção e da soberania estatal (MONTEIRO, 2006, p. 86). A intervenção externa é defendida por Fukuyama (2005), como fórmula para a reconstrução das instituições dos Estados **fracassados** e a recuperação de sua soberania, inclusive como solução contra as ameaças terroristas desses Estados.

O fim da Guerra Fria representou o nascimento de novos Estados fracos e com problemas graves de manutenção da soberania e de suas instituições, significando grave ameaça à ordem internacional porque provocam conflitos e violação de direitos humanos.

Para Fukuyama (2005, p. 156) é altamente salutar o fortalecimento desses Estados pelas potências e organismos de financiamento externo em prol da segurança internacional.

Ainda a respeito das soluções de Fukuyama, as funções governamentais (políticas sociais, defesa, mercado financeiro, por exemplo) devem ser fortalecidas para que se garanta o papel soberano do Estado. Defende, portanto, como um liberal por excelência, a doutrina liberal tão importante para os países do “terceiro mundo” nas décadas de 80 e 90 (LICÓRIO, 2009, p. 8-14).

Fukuyama responsabiliza as grandes

potências pelo papel fundamental na construção dos Estados **fracassados**, por serem hegemônicas, e defende que há de se fortalecer as instituições para que haja uma maior participação dos organismos internacionais na construção desses Estados, em longo prazo (LICÓRIO, 2009, p. 14).

Se forem concatenadas as opiniões liberais e realistas a respeito das funções e do papel dos Estados **fracassados**, e, em contrapartida, das potências com relação a eles, chegará um ponto em que a conclusão será em que medida essa intervenção proposta por Fukuyama é relevante para os que neles interferem.

Para os realistas, como abordado anteriormente, é viável uma intervenção, baseada no cálculo de vantagens e riscos,

apenas em prol da segurança dos Estados (caso dos EUA) ou para impedir possíveis ameaças à segurança internacional. Mas os Estados **fracassados**, segundo alguns autores, não representam grandes riscos aos demais países do globo.

O liberalismo de Fukuyama defende que, para impedir tais riscos e ameaça ao sistema internacional, é necessário que as potências garantam a reconstrução institucional e fortaleçam a governança desses Estados para que eles imponham sua autoridade diante de ameaças como terroristas (a fraqueza do Afeganistão, que foi tomado por forças beligerantes, como o Talibã, liderado pela Al Qaeda) e talvez um futuro mais obscuro para eles.

O objetivo primordial deste tópico pauta-se não por uma definição do conceito de “Estados **fracassados**”, mas tem como meta abordar os componentes que levaram esses Estados a estarem inseridos no cenário internacional.

O debate teórico liberalismo *versus* realismo é salutar para se entender a importância das intervenções humanitárias e a sua eficácia em territórios em que a ameaça à segurança internacional ainda é discutível em termos de poder dissuasório.

4 O DIREITO INTERNACIONAL HUMANITÁRIO E A PROTEÇÃO DE CIVIS NOS “ESTADOS FRACASSADOS”

4.1 O DIREITO INTERNACIONAL HUMANITÁRIO

As intervenções humanitárias são fundamentais para balizar a proteção do ser humano. Até mesmo para a guerra existem regras e o Direito Internacional Humanitário (DIH) surgiu não só para proteger os civis e não combatentes dos horrores e atrocidades da guerra, como para conduzir as hostilidades dos conflitos armados e minimizar seus efeitos.

Jubilut (2007, p. 139) doutrina que *a história do Direito Internacional pode ser traçada a partir de dois conceitos fundamentais: a paz e a guerra, sendo um muitas vezes definido em função do outro*. É importante ressaltar que o Direito Internacional Humanitário é o “direito dos conflitos armados”.

68

A preocupação a respeito dos Estados fracassados como ameaça à segurança internacional se tornou proeminente após os ataques de 11 de setembro de 2001, quando o governo americano declarou guerra aos terroristas e iniciou uma caçada internacional.

As atrocidades presenciadas na Segunda Guerra Mundial levaram as Nações Unidas a estabelecer, após a guerra, um papel fundamental de tentativa de pacificação mundial. A Declaração das Nações Unidas, de 1948, foi uma premissa para se estabelecerem regras de proteção aos direitos humanos no mundo inteiro.

Em coordenação com o Comitê Internacional da Cruz Vermelha, as Nações Unidas desempenham um papel de parceria indispensável na logística das operações humanitárias *ad hoc*, sob a liderança do Escritório para Coordenação dos Assuntos Humanitários (OCHA). As diversas agências da ONU, como o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), o Programa Alimentar Mundial (*United Nations Food*

Programme – WFP), Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef), Organização Mundial da Saúde (OMS), a Organização para a Alimentação e a Agricultura (FAO) e o Escritório do Alto Comissariado para os Direitos Humanos (ACDH), trabalham em prol da defesa do direito humanitário em países sob o jugo dos conflitos armados. (ICRC, 1999).

Tais organismos são responsáveis por ações, desde a providência de socorro alimentar (FAO), a proteção e amparo de crianças e mulheres nas hostilidades da guerra (Unicef), e a proteção dos refugiados (ACNUR em parceria com o CICV).

O Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV) foi fundado em 1876, por Henri Dunant, empresário suíço, que presenciou o sofrimento de soldados feridos e sem a ajuda adequada na batalha de Solferino (21.06.1859). As conferências do Comitê principiaram as convenções internacionais em Genebra para tratar do destino dos militares feridos em combate. Tais convenções foram a base do que seria, mais tarde, o Direito Internacional Humanitário, *jus in bello*, ou o “Direito da Guerra”.

O DIH, ramo do Direito Internacional Público, preocupa-se em regulamentar a condução das hostilidades entre as partes envolvidas em conflitos armados internos ou internacionais. As quatro Convenções de Genebra (ratificadas em 1949) e os Protocolos Adicionais (1977) são a essência das regras diretoras do Direito Internacional Humanitário. As Convenções cuidam de proteger os civis e não combatentes dos horrores da guerra, tentando poupar suas vidas dos mais severos ataques, inclusive regulamentando a respeito da punição dos responsáveis pelas violações ao DIH (*jus post bellum*). Assim foram estabelecidas: (a) Primeira Convenção para melhorar a situação dos feridos e doentes das forças armadas em campanha (Convenção I); (b) Segunda Convenção de Genebra para melhorar a situação dos feridos, doentes e náufragos das forças armadas no mar (Convenção II); (c) Terceira Convenção de Genebra relativa ao tratamento dos prisioneiros de guerra (Convenção III); (d) Quarta Convenção de Genebra relativa à proteção das pessoas civis em tempo de guerra (Convenção IV) (IIDH: 2008). Os Protocolos Adicionais complementam as Convenções da seguinte forma: (a) Protocolo Adicional I às quatro Convenções de Genebra, que se refere à aplicação do Direito Internacional Humanitário aos conflitos internacionais; (b) Protocolo Adicional II às quatro Convenções de Genebra: Aplicação do Direito Internacional Humanitário aos conflitos internos (nacionais). (DIREITO INTERNACIONAL HUMANITÁRIO, 2010, p. 5)

A importância de tais Protocolos Adicionais faz-se mister uma vez que destaca a aceitação pelas Altas Partes Contratantes, com o compromisso de *respecter et faire respecter* (Protocolo Adicional I), obrigando-se a respeitar e fazer respeitar as condições impostas nos tratados assinados. Tais obrigações têm efeito *erga omnes*, não só ao próprio Estado, como também a qualquer pessoa sob sua jurisdição. Esse efeito torna os Estados capacitados no âmbito jurídico interno a estabelecer leis que assegurem a proteção e o respeito ao direito humanitário, principalmente de forma preventiva, em conformidade com as demais leis internas do Estado (TRINDADE; PEYRIGNET; SAN-TIAGO, 2011).

Uma vez estabelecidas as regras e ratificadas pelas Altas Partes Contratantes (161 Estados, EUA e Iraque são exceções) é chegada a hora de fazer jus ao que verdadeiramente se propõe

o Direito Internacional Humanitário: proteger a pessoa humana contra as atrocidades de um conflito armado.

O fim da guerra não significa necessariamente o término das questões que dizem respeito a ela. Punir aqueles que violaram os direitos da pessoa humana, que cometeram as mais cruéis atrocidades é também tarefa de proteção ao Direito Humanitário. A necessidade de julgar criminosos de guerra surgiu após os crimes cometidos na Segunda Guerra Mundial. À época instalou-se o Tribunal de Nuremberg, em 1946, pelos aliados, vitoriosos da guerra. A tarefa era julgar os nazistas por crimes contra a humanidade, atos desumanos, como assassinato em massa, deportação, tortura, trabalhos forçados e limpeza étnica. Pela primeira vez foi instalado um tribunal *ad hoc*, específico para tratar o litígio. (COSTA JR., 2011).

Assim como o Tribunal de Nuremberg, outros tribunais também foram criados pelas Nações Unidas para julgar os diversos casos de crimes de guerra e contra a população civil: o Tribunal Internacional para a ex-Iugoslávia, em 1993 e o Tribunal Internacional para a Ruanda, em 1994, todos para julgarem os crimes específicos a cada Estado, antes de ser instituído o Tribunal Penal Internacional (TPI), em 1998, pelo Tratado de Roma (FERNANDES, 2006, p. 41-42).

O Tribunal Penal Internacional é uma corte, independente das Nações Unidas, com sede em Haia, Holanda. A necessidade de se instituir a Corte foi devida ao consenso das definições de crimes contra a humanidade, genocídio e crimes de guerra. Após as guerras de Ruanda e ex-Iugoslávia, chegou-se à percepção de que a impunidade de criminosos de guerra era inaceitável e que haveria, de fato, a necessidade de ser criado um Tribunal independente e permanente para julgar esses crimes. Em julho de 1998, portanto, em um marco histórico, foi instituído o Estatuto de Roma e estabelecido o Tribunal Penal Internacional (EUA não é signatário do Tribunal, assim como Israel) (ICC).

Diversos casos atuais estão sendo julgados no TPI, como os da República Democrática do Congo, em que chefes das forças nacionais são acusados de crimes de guerra, por aliciarem crianças a participarem de hostilidades em conflitos

armados nacional e internacional; do comando militar da República Centro Africana, por crimes contra a humanidade, como assassinato e estupro, e do presidente do Sudão, Omar Hassan Al Bashir, por crimes de genocídio, ataques massivos contra a população civil e crimes contra a humanidade. Em todos esses casos houve o julgamento e a emissão do mandado de prisão contra os criminosos. (ICC, 2011).

Os indicadores econômicos apontam as desigualdades no desenvolvimento econômico e declínio econômico acentuado, enquanto que os indicadores políticos mensuram, entre outros, a criminalização estatal ou deslegitimação do Estado,

Porém, a jurisdição do Tribunal Penal Internacional ocorre somente em casos em que há a permissão do Estado-parte. Se o Estado não é signatário do TPI, então não há a permissão deste para atuar em investigações contra crimes praticados por agente daquele Estado. O princípio da **complementariedade** presume que o Estado deve atuar em casos de violações ao DIH, iniciando o devido processo contra o criminoso. Se não o faz, cabe ao TPI iniciar a devida investigação. Em caso de falência das instituições do Estado, o TPI age subsidiariamente. (LEWANDOWSKI, 2002, p. 192)

O TPI não prescinde de princípios importantes, como o da **irrelevância da função oficial**, em que altas autoridades podem ser processadas sem qualquer prerrogativa funcional, de Estado; o **princípio da responsabilidade penal individual**, em que o criminoso responde individualmente e pessoalmente pelo crime cometido, sem prejuízos ao Estado em que origina, e o importante **princípio da imprescritibilidade**, em que a punibilidade do criminoso será *ad eternum*, sendo jamais extinta, exceto se antes cometido o delito antes da criação do Tratado. (FERNANDES, 2006, p. 41-42)

4.2 A APLICAÇÃO DO DIREITO INTERNACIONAL HUMANITÁRIO NOS “ESTADOS FRACASSADOS”

Nos Estados **fracassados** ou “falidos” não há como garantir o compromisso de “respeitar e fazer respeitar” dos Estados. Os Estados **fracassados** têm um caráter anárquico e as guerras internas não são caracterizadas como “civis”, em que um

grupo armado intenta contra o governo, mas de guerras não internacionais de um grupo contra outro grupo, em que o governo central não detém mais o controle soberano e legítimo da força (THÜRER, 1999). Essa característica vai de encontro ao Protocolo Adicional II, comum às Quatro Convenções de Genebra, em que assim afirma, em seu art. 1º, inc. 1. De acordo com o Protocolo supracitado, as regras só serão aplicadas em casos em

que grupos armados dissidentes intentarem contra forças armadas dentro de território do Estado-parte signatário do Protocolo II, comum às Convenções de Genebra. Porém, necessário é, para o CICV, a proteção de civis em caráter humanitário, o que deve pesar nas interpretações das leis do DIH.

Para o Comitê Internacional da Cruz Vermelha, a ausência de um poder estatal é altamente prejudicial, pois, para aplicar a proteção das leis do direito humanitário, é de extrema necessidade haver o aparato de forças armadas para que sejam transmitidos os ensinamentos das leis humanitárias e proteger os civis das hostilidades. Em caso de Estados **fracassados**, a falência das instituições ocorre por completo, prejudicando o trabalho árduo do Comitê em garantir a proteção da população civil contra as hostilidades de guerras iminentes e recorrentes nesses Estados.

Outro desafio ao CICV e à proteção do Direito Internacional Humanitário é com relação ao surgimento de novos atores advindos desses “Estados falidos” no cenário internacional: os terroristas. A bem da verdade, os “Estados fracassados” são celeiros de terroristas, que formam grupos de ideais fundamentalistas em diversas partes do mundo. Destarte, os terroristas muitas vezes contam com aparato bélico, de extrema tecnologia, tornando-se desproporcional ao alcance científico e tecnológico de desenvolver armas tão modernas em seus países de origem. Em sendo potenciais agentes de preocupação com relação à segurança dos demais Estados, os terroristas são também agentes autônomos, não lhes

sendo outorgada nenhuma missão de caráter estatal contra determinado país ou grupo de pessoas dentro de seu território. Os eventos de 11 de setembro de 2001 foram assumidos pela organização independente Al Qaeda, adestradora de terroristas e inimiga número um do governo norte-americano. Portanto, esses criminosos têm ações transnacionais, ameaçando indiscutivelmente a paz internacional.

Se os Estados **fracassados** não têm a capacidade de deter esses agentes criminosos dentro de seu próprio território e se esses agentes ameaçam a segurança internacional, faz-se imprescindível a resposta da comunidade internacional a esse fenômeno. A resposta internacional à assistência humanitária tem sido um paliativo para o alívio da população civil, sem a necessidade da contradição da intervenção militar, para fins humanitários.

4.3 A ASSISTÊNCIA HUMANITÁRIA E A PROTEÇÃO AOS DESLOCADOS INTERNOS

A **assistência humanitária** é uma ação responsável por aliviar o sofrimento humano causado pelas hostilidades e violência da guerra. A **assistência humanitária** jamais deve ser confundida com intervenção armada militar, a chamada “intervenção humanitária”, modalidade liderada geralmente pelas potências internacionais, como meio forçoso de intervir nos países conflituosos, legitimada pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas⁵. Tal medida é involuntária aos Estados que sofrem as intervenções, ao passo que a assistência humanitária respeita a livre decisão dos Estados em conflito de permitir a entrada de socorro às vítimas pelos organismos de ajuda humanitária.

Entretanto, nos Estados **fracassados**, esses organismos encontram óbices, pois com a ausência de uma autoridade central, devido ao estado de anarquia nesses países, a ajuda humanitária é muitas vezes ineficaz ou inexistente.

As ações de assistência humanitária das Nações Unidas, diferentemente das intervenções humanitárias já citadas anteriormente, impetradas em caráter de ameaça à segurança internacional, autorizadas pelo Conselho de Segurança, são essenciais na promoção ao Direito Internacional Humanitário e na proteção e salvaguarda de civis durante as hostilidades cometidas nas guerras.

O fim da Guerra Fria representou o nascimento de novos Estados fracos e com problemas graves de manutenção da soberania e de suas instituições, significando grave ameaça à ordem internacional porque provocam conflitos e violação de direitos humanos.

As ações sob coordenação da OCHA, na província de Abyei, no Sudão, que sofre hostilidades entre o exército sudanês e milícias populares desde 2008, estão ajudando milhares de deslocados internos na província. A FAO já entregou mais de 400 toneladas de alimentos a quase 35 mil pessoas deslocadas, e a Organização Mundial de Saúde está fechando um estudo para criar operações de emergência nas áreas de acolhimento de civis refugiados da guerra, que correm risco de vida pelos recorrentes surtos de doenças na região. (OCHA, 2011).

Torna-se irrefutável a necessidade de intervenção externa nas ações humanitárias de caráter pacifista entre os grandes organismos humanitários como as Nações Unidas e a Cruz Vermelha Internacional para a proteção ao Direito Internacional Humanitário em Estados em constante conflito e considerados “fracassados”. Tal ajuda não fere os princípios do tratado de Vestfália, pois os Estados são voluntários na permissão da ajuda externa e signatários das Convenções de Genebra. Entretanto, uma vez que alguns governos que não querem aceitar a situação de conflito armado em seu país, a emergência em proteger as vidas humanas torna-se um desafio à tarefa de proteção às regras do direito humanitário e faz-se urgência em tomar medidas estratégicas de proteção às vítimas dos conflitos armados não internacionais.

O Comitê Internacional da Cruz Vermelha, organismo internacional, imparcial e independente e defensor cabal das regras do Direito Internacional Humanitário, encontra desafios nos últimos anos com relação à proteção e aplicação das leis humanitárias nos Estados chamados **fracassados**. É bem verdade que o comitê não faz qualquer distinção de natureza política ao propor assistência humanitária nesses países, mas sua natureza, de fato, é um óbice preocupante na tarefa de proteção às vítimas de conflito armado não internacional⁶.

Frente a esses desafios, a tarefa árdua e abnegada do CICV é ainda mais indispensável, pois em muitos Estados **fracassados**, há registro de conflitos armados e o Comitê trabalha incessantemente na divulgação das regras do DIH aos grupos beligerantes como forma de tentar controlar as hostilidades contra civis nesses Estados.

Como desafios, o CICV constatou que os mais específicos nesses países são (CICR, 2008, p. 11-12):

a) *A diversidade dos conflitos e das partes: os conflitos nesses Estados muitas vezes têm uma natureza confusa, o que atrapalha no momento de se formular enfoque e planos de ação para melhorar o respeito ao direito humanitário. A natureza das partes também tem de ser levada em consideração, uma vez que, sejam Estados ou grupos armados organizados, deve haver um grau de vontade em aceitar as regras do DIH e a atuação de terceiros na assistência humanitária. Fatores como o acesso a informações fidedignas a respeito do conflito, também dificulta a entrada a atores humanitários nesses Estados.*

b) *Negação da aplicação do direito humanitário: por diversas razões as partes em um conflito armado podem se negar a receber a aplicação do direito humanitário. Um governante pode se opor à qualificação do conflito, como conflito armado, considerando apenas uma tensão ou bandidagem, bloqueando o acesso ao grupo armado ou à sua zona geográfica. Outro caso, de difícil negociação, é sobre a decisão de alguns governantes de não aceitarem as obrigações ratificadas por eles, por acharem que não tem caráter vinculante para eles.*

c) *Falta de vontade política para aplicar o direito humanitário: às vezes um governo ou seus representantes políticos simplesmente não respeitam as normas humanitárias ou nem sabem que tais normas existem. Nesses casos, fomentar o direito humanitário de forma que obrigue o governo a respeitá-las, em caso de conflito armado, é tarefa bastante difícil. Principalmente se as violações do DIH são exatamente os meios de se alcançar uma guerra contra a população civil.*

d) *Segurança e acesso: frequentemente em um conflito armado, uma preocupação permanente é a respeito da segurança e à sua garantia. Lograr assistência humanitária em territórios em que não se pode haver garantia de segurança é um verdadeiro obstáculo na hora de se planejar um diálogo sobre temas humanitários.*

e) *O desconhecimento do direito: a maioria dos conflitos armados possui pessoas armadas que muitas vezes pouco conhecem, ou sequer conhecem a respeito de DIH. É um verdadeiro obstáculo no momento de se empenhar esforços para melhorar as aplicações do direito humanitário.*

Nesse contexto, o CICV entende que algumas medidas são necessárias para se inserir as aplicações do direito humanitário nesses países. Simplesmente fazer com que as partes entendam o princípio do “respeitar e fazer respeitar”, o direito humanitário não garante a sua proteção. É necessário haver um compromisso construtivo das partes em conflito para fazê-las agirem de maneira positiva ante o DIH. Desta maneira, faz-se necessário conhecer e compreender as motivações e os propósitos das partes, em prol de promover-lhes o respeito ao direito humanitário dentro de seus próprios interesses⁷.

A respeito de execução de operações humanitárias em alguns Estados considerados **fracassados** (o CICV não faz qualquer distinção de classificação de qualquer natureza entre países que necessitam de ajuda humanitária), a Cruz Vermelha Internacional em parceria com o Crescente Vermelho nacional da Somália vem provendo condições de alcance de uma economia independente para algumas populações, além de ajuda com serviço médico, saúde, encontro de familiares e promoção do DIH. O CICV também promove condições de moradia para 390.000 pessoas, água potável para mais de 420.000 somalis e suprimento alimentar para 60.000 pessoas. Ademais, o Comitê ajuda fazendeiros a reconstruírem suas fazendas com sementes, ferramentas, fertilizantes e técnicas de irrigação e projetos para crédito rápido para a formação de pequenos negócios para a população⁸.

O CICV ainda provê hospitais com vacinas e remédios, além de pessoal

técnico para atender os feridos civis e combatentes durante os conflitos, além de manter estreito contato com as autoridades em Nairóbi no compromisso com a proteção ao direito humanitário⁹.

5 CONCLUSÃO

As consequências do surgimento dos Estados **fracassados** ou **falidos**, após a falta de um controle internacional bipolar pós-Guerra Fria, tornaram-se preocupantes uma vez que tais Estados se mostraram incapazes de suportar suas próprias mazelas e definir novos destinos políticos e sociais, provocando guerras civis e guerras entre grupos rivais, desde a Europa, nos anos 90, passando pelo frágil e turbulento continente africano, até o Afeganistão, sede da rede terrorista Al-Qaeda, responsável pelos ataques de 11 de setembro de 2001 aos Estados Unidos.

Embora as discussões a respeito do papel dos Estados considerados **fracassados** no contexto mundial ainda sejam, em sua maioria, em termos de segurança internacional, é salutar entender que tais Estados provocam, não só insegurança, em termos de poder de dissuasão das potências internacionais, como ameaçam a vida de milhões de pessoas inocentes envolvidas nos conflitos armados em vários desses Estados.

Ações de **intervenção humanitária** de caráter ofensivo em prol de uma “defesa” da população civil permitidas pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas vão de encontro ao direito humanitário, que prevê ações de cunho não armado.

A resposta à promoção do DIH com vistas à proteção de civis em Estados sob conflito armado vem da assistência humanitária, liderada por organismos internacionais, como o Comitê Internacional da Cruz Vermelha e Organização das Nações Unidas, em conjunto com ONGs nacionais e internacionais provendo assistência nas mais diversas searas, como alimentação, saúde, primeiros socorros e constantes negociações com autoridades para o comprometimento ao respeito às leis humanitárias.

Promover a reconstrução desses Estados também é assunto para discussões entre a sociedade internacional, instituições acadêmicas e sociedade privada em prol da prevenção de ameaças

à paz internacional, sem a necessidade do intervencionismo forçado das potências mundiais. Tal reconstrução seria em termos de promoção à democracia, com participação da sociedade civil e cooperação internacional com vistas ao desenvolvimento econômico entre esses Estados e os demais países.

Essencial é entender que, sem a ajuda e o monitoramento dos demais países e de organismos internacionais, os Estados **fracassados** jamais se tornarão respeitados pelo sistema internacional, continuarão sendo uma ameaça à paz mundial e a sua população permanecerá sofrendo com conflitos e as mais severas hostilidades enquanto perdurar a indiferença da sociedade internacional diante da triste e crescente realidade desses países.

NOTAS

- 1 O segundo mandando de prisão contra Al-Bashir foi expedido pelo Tribunal Penal Internacional em 12/07/2010. Informação disponível em: <<http://www.icc-cpi.int/iccdocs>>. Acesso em: 31 maio 2011.
- 2 *A soberania Vestfaliana, que se refere à exclusão da autoridade de atores externos nas questões internas.* (REGIS, 2006, p. 9).
- 3 FAQs do site do Fund for Peace (2011). Disponível em: <<http://www.fundforpeace.org/global/?q=fsi-faq>> Acesso em: 6 maio 2011.
- 4 *The Fund for Peace is an independent, non-partisan research and educational organization that works to prevent war and alleviate the conditions that cause conflict.* (FUND FOR PEACE, 2011).
- 5 *O Conselho de Segurança determinará a existência de qualquer ameaça à paz, ruptura da paz ou ato de agressão, e fará recomendações ou decidirá que medidas deverão ser tomadas de acordo com os Artigos 41 e 42, a fim de manter ou restabelecer a paz e a segurança internacionais.* (CARTA DAS NAÇÕES UNIDAS, cap. VII, art. 39)
- 6 Documento de Referência : 27a Conferência Internacional da Cruz Vermelha e Crescente Vermelho, Genebra, de 31/10 a 06/11 de 1999. (Disponível em: <<http://www.icrc.org/eng/resources/documents/misc/57jpzn.htm>> Acesso em: 29 maio 2011).
- 7 Ver Carta das Nações Unidas (cap. VII, art. 39) (Texto da nota n. 5).
- 8 Consultar a publicação : *Emergency Appeals 2001.* International Committee of Red Cross, Genebra, 2011.
- 9 Ver Carta das Nações Unidas (cap. VII, art. 39) (Texto da nota n. 5).

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Nadia de; ALMEIDA, Guilherme Assis. (Coords.) *O direito internacional dos refugiados: uma perspectiva brasileira.* Rio de Janeiro: Renovar, 2001. CARTA DAS NAÇÕES UNIDAS. São Francisco, 26 jun. 1945. Disponível em : <<http://www.oas.org/dil/port/1945%20Carta%20>

- das%20Na%C3%A7%C3%B5es%20Unidas.pdf >. Acesso em: jun. 2011.
- CASELLA, Paulo Borba. Refugiados: conceito e extensão. In: ARAÚJO, Nadia de; ALMEIDA, Guilherme Assis. (Coords.) *O direito internacional dos refugiados: uma perspectiva brasileira*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.
- CHOMSKY, Noam. *Estados fracassados: o abuso de poder e o ataque à democracia*. 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2009.
- CICR – Comité Internacional de la Cruz Roja. *Mejorar el respeto del Derecho Internacional Humanitario en los conflictos armados no internacionales*. Ginebra: 2008, p. 11-12.
- COLEÇÃO AVENTURAS NA HISTÓRIA. *Grandes guerras: tudo de novo no front*. São Paulo: Abril, n. 32, dez. 2009.
- COSTA JÚNIOR, Dijosete Veríssimo da. Tribunal de Nuremberg. *Jus Navigandi*. Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/1639/tribunal-de-nuremberg>>. Acesso em: 22 maio 2011.
- DIREITO INTERNACIONAL HUMANITÁRIO. CEDIN. Curso de Direito Internacional Humanitário, 2010. MOD. II: perspectiva normativa do direito internacional humanitário.
- DIREITO INTERNACIONAL HUMANITÁRIO. DHnet – Direitos Humanos na Internet. Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/dih/dih1.htm>>. Acesso em: 18 maio 2011.
- FERNANDES, Jean Michel. *A promoção da paz pelo direito internacional humanitário*. Porto Alegre: S.A. Fabris, 2006.
- FAILED STATES INDEX 2010. *Foreign policy*. Disponível em: <http://www.foreignpolicy.com/articles/2010/06/21/2010_failed_states_index_interactive_map_and_rankings>. Acesso em: 15 mar. 2011.
- FOREIGN POLICY. *Fund for peace*. Disponível em: <http://www.fundforpeace.org/web/index.php?option=com_content&task=view&id=452&Itemid=900>. Acesso em: 15 mar. 2011.
- FUND FOR PEACE. Disponível em: <<http://www.fundforpeace.org/global/?q=aboutus>>. Acesso em: 11 mar. 2011.
- FUKUYAMA, Francis. *Construção de Estados*. São Paulo: Rocco, 2005.
- GADDIS, John Lewis. *História da guerra fria*. Tradução de Gleuber Vieira. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2006.
- HOBBSBAMW, Eric J. *Globalização, democracia e terrorismo*. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.
- ICC. *International Criminal Court. Cases*. Disponível em: <<http://www.icc-cpi.int/Menus/ICC/Situations+and+Cases/Cases/>>. Acesso em: 22 maio 2011.
- ICRC. *International Committee of Red Cross*. Disponível em <<http://www.icrc.org/eng/>> Acesso em: 31 maio 2011.
- ICRC. Resource Centre. *Strengthening coordination of humanitarian and disaster relief assistance of the United Nations, including special economic assistance*. Nov. 22, 1999. Disponível em: <<http://www.icrc.org/eng/resources/documents/misc/57jq4u.htm>> Acesso em: 31 maio 2011.
- JUBILUT, L. L. *O Direito Internacional dos Refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro*. São Paulo: Editora Método, 2007. 272 p.
- KEOHANE, Robert. Political authority after intervention: gradations in Sovereignty. In: HOLZGREFFE, L. J.; KEOHANE, Robert O. (Org.). *Humanitarian intervention: ethical, legal and political dilemmas*. Cambridge University Press, 2003. 115p.
- KRASNER, Stephen D. *Failed states and shared sovereignty*. Working paper, Global Security, 2000.
- LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. O Tribunal Penal Internacional: de uma cultura de impunidade para uma cultura de responsabilidade. Estudos Avançados 16 (45). 2002, p. 192. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v16n45/v16n45a12.pdf>>. Acesso em: 22 maio 2011.
- LICÓRIO, Grasiela de Oliveira. *Conflitos africanos: a ameaça dos estados falidos à segurança internacional*. [II Simpósio de Pós-Graduação em Relações Internacionais do Programa “San Tiago Dantas” (UNESP, UNICAMP e PUC/SP). 2009, 17p]. Disponível em: <<http://www.unesp.br/santiagodantassp>>. Acesso em: jun. 2011.
- MIALL, Hugh; RAMSBOTHAM, Oliver; WOODHOUSE, Tom. *Contemporary conflict resolution*. 2. ed. Cambridge (UK); Malden (USA): Polity Press, 2005.
- MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Aspectos gerais da Somália*. Disponível em: <http://www2.mre.gov.br/deaf/daf_3/somalia2.htm> Acesso em: 16 mar. 2011.
- _____. *República democrática do Congo*. História. Disponível em: <http://www2.mre.gov.br/deaf/daf_3/rdc2.htm>. Acesso em: 30 maio 2011.
- MONTEIRO, Leandro Nogueira. *O conceito de estados fracassados nas relações internacionais: origens, definições e implicações teóricas*. São Paulo: 2006.
- OCHA. *Coordination Saves Lives*. Sudan: Humanitarian needs among displaced remain high. May, 2011. Disponível em: <<http://www.unocha.org/top-stories/all-stories/sudan-humanitarian-needs-among-displaced-remain-high>>. Acesso em: 31 maio 2011.
- RÉGIS, André. Intervenções humanitárias, soberania e a emergência da responsabilidade de proteger no direito internacional humanitário. *Prim@ facie*, v. 5, n. 9, jul./dez. 2006. 13 p. Disponível em: <<http://rbr4.dizinc.com/~ppgci/gerencia/docs/19062007031516.pdf>>. Acesso em: 15 abr. 2011.
- ROTBURG, R.I. (Org.) *When states fail: causes and consequences*. Princeton: Princeton University Press, 2003.
- SMITH, Dan. *Atlas dos conflitos mundiais*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 2007.
- SZAMES, Henry; WERNECK, Pedro Lellis. *Darfur: conflitos étnicos e religiosos*. Rio de Janeiro: 2006. Disponível em: <<http://www.dad.puc-rio.br>>. Acesso em: 31 maio 2011.
- THE WORLD FACT BOOK. *Central Intelligence Agency (CIA)*. Disponível em: <<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/index.html>>. Acesso em: 31 maio 2011.
- THÜRER, Daniel. The “Failed State” and international law. *International Review of the Red Cross*, n. 836, 1999. Disponível em: <<http://www.icrc.org/eng/resources/documents/misc/57jq6u.htm>> Acesso em: 22 maio 2011.
- TODAS AS GUERRAS DO MUNDO. *Super Interessante*, São Paulo, 2007.
- TRINDADE, Antonio Augusto Cançado; PEYRIGNET, Gérard; SANTIAGO, Jaime Ruiz de. *As três vertentes da proteção internacional dos direitos da pessoa humana*. Direitos Humanos, Direito Humanitário, Direito dos Refugiados. CICV. Disponível em: <<http://www.icrc.org/web/por/sitepor0.nsf/htmlall/direitos-da-pessoa-humana?opendocument>>. Acesso em: 21 maio 2011.
- VIOLA, Eduardo; LEIS, Héctor Ricardo. *Sistema internacional com hegemonia das democracias de mercado: desafios de Brasil e Argentina*. Florianópolis: Insular, 2007.
- VIZENTINI, Paulo Fagundes. *O mundo pós-guerra fria: globalização, guerra ao terror e multipolarização*. Porto Alegre: Leitura XXI, 2005.
- WALT, Stephen M. Beyond Bin Laden: reshaping U.S. foreign policy. *International Security*, v. 26, n. 3, p. 56–78, 2001-2002.
- WEBER, Olivier. A guerra santa ganha o mundo. *História Viva*, São Paulo, n. 49, 2007.

Artigo recebido em 1/7/2011.

Artigo aprovado em 7/8/2011.

Leila Bijos é professora do Curso de Mestrado *Stricto Sensu* em Direito Internacional Econômico e Tributário e do Programa de Relações Internacionais da Universidade Católica de Brasília-DF.

Jackeline Nunes de Oliveira é bacharel em Relações Internacionais pelo Centro Universitário do Distrito Federal (UDF).