

Intervenções Humanitárias e Sociedade de Risco*

Contributos para uma aproximação ao problema
do risco nas intervenções humanitárias

José Joaquim Gomes Canotilho

Professor Catedrático na Faculdade de Direito, Universidade de Coimbra

* Tópicos para uma intervenção no Instituto Naval de Guerra em 2 de Fevereiro de 2001.

A) PROPOSTA DE LEITURA OU RISCO NAS INTERVENÇÕES MILITARES HUMANITÁRIAS

I – Intervenções humanitárias e paradoxo da racionalidade

Se, hoje, passados seis anos, nos perguntarem se o nosso texto de 1995 (portanto, antes da intervenção no Kosovo e da independência de Timor) continua válido, propenderíamos a dizer que sim, quer nas interrogações quer na consolidação de momentos essenciais do discurso. Mas há pontos novos a merecerem uma análise mais atenta. Um deles, ao qual vamos dedicar atenção mais imediata, é o que se relaciona com os **riscos da intervenção numa sociedade de risco**. Poderia pensar-se, observa pertinentemente François Ewald, a propósito do livro de Maurice Tubiana, *L'Éducation et la Vie*, (2000), que o risco seria, em primeiro lugar, um assunto de engenheiros (para o prevenir), de juristas (para imputar a responsabilidade) e de seguradores (para cobrir o seguro). Nada de mais incorrecto. Toma-se cada vez mais consciência de que o risco é, desde logo, uma categoria moral do mundo contemporâneo. Isto aplica-se, por maioria de razão, às decisões militares. Nas decisões militares – da guerra clássica às intervenções humanitárias – há sempre uma decisão no sentido de fazer ou não correr risco a si e aos outros. No plano das intervenções humanitárias, é incontornável que a bondade ou maldade das decisões, a bondade ou a maldade dos resultados, tem de tomar em consideração em que termos o risco corrido é aceitável ou inaceitável. O problema é que se há uma moral do risco esta pode e deve ser um padrão ético regulador das nossas acções e decisões, mas sem se tornar um factor decisivamente inibidor de acções que, à partida, estão vinculadas a valores humanos e morais intersubjectivamente universalizáveis (direitos humanos, direito à vida, direito a condições mínimas de existência). Como estamos num Instituto de Altos Estudos Militares, a precisão do tiro equivale aqui a um recorte rigoroso de categoria do risco no mundo-ambiente das intervenções humanitárias. Em primeiro lugar, as intervenções humanitárias, ao exigirem a utilização de modernas armas de combate, transportam **riscos técnico-ecológicos**. Desde logo, porque utilizam tecnologias com potencial alto de causação de danos catastróficos. Estas tecnologias podem, por conseguinte, conceber-se como sistemas, cujos componentes, estão estreitamente acoplados, revelam um raio ou espectro de acção particularmente intenso. É o caso de tecnologias cujo

funcionamento provoca a libertação de produtos ou efeitos tóxicos (armas nucleares, armas químicas, manipulações genéticas). A racionalidade do risco (e a moralidade ou a racionalidade implica uma dimensão moral) consistirá em evitar a libertação de efeitos tóxicos, ou, pelo menos, a libertação incontrolada de tais efeitos. Passa a ser corrente na literatura sobre a sociedade de risco a distinção entre *normal accidents* que podem sempre ocorrer e já ocorreram várias vezes e catástrofes provocadas pelas chamadas *high-risk-technologies*. Daí que também as intervenções militares, no âmbito das intervenções humanitárias, tenham de lidar com o chamado **paradoxo da racionalidade**: 1) a utilização de tecnologia de alto risco nas armas militares é **racional** relativamente aos objectivos que pretendem atingir; 2) ao mesmo tempo, é irracional em virtude da incontrolabilidade do sistema interactivo de agentes potencialmente causadores de catástrofes ecológicas.

A pergunta que gostaria de fazer aos auditores presentes é, portanto, esta: como resolver o paradoxo da racionalidade na utilização de armas de alta tecnologia potencialmente eco-catastróficas?

II – Intervenções humanitárias e dimensões temporais das intervenções militares

Outro ponto que gostaria de submeter à vossa apreciação crítica tem a ver com aquilo que poderemos designar por **limites de predicabilidade** quanto aos efeitos temporais da tecnologia de alto risco. No fim de contas, estamos confrontados com o **Teorema de Popper** sobre a indeterminabilidade do futuro. Toda a observação depende do saber e conhecimento e no decorrer do processo temporal são permanentemente incorporados novos dados, de modo que as decisões – e também as decisões militares – assentam sempre sobre dados fictícios e observações tornadas passadas em pouco tempo. É esta ineliminável selectividade do factor tempo que leva também a salientar a outra face do risco da alta tecnologia: os saberes actuais comportam sempre limites relativamente aos prognósticos sobre o potencial de riscos ecológicos.

III – Intervenções militares humanitárias e crises sócio-políticas

Tem sido salientado que as crises técnico-ecológicas provocam não raras vezes crises sociais. Transportando esta ideia para as intervenções mili-

tares humanitárias é legítimo afirmar que os protestos sociais contra a utilização de determinada tecnologia militar transforma-se em tópico de luta contra o sistema(s) que recorre a essa mesma tecnologia. Tornemos o discurso mais concreto, aludindo à actualíssima questão do urânio empobrecido utilizado na intervenção militar no Kosovo. O raciocínio presente na articulação crise técnico/ecológica/crise social, aponta para novas linhas de conflito, a saber:

- (1) refração do risco tecno-ecológico nos próprios causadores do risco;
- (2) transformação do risco sofrido em protesto contra a intervenção militar humanitária em si mesmo.

Os problemas que aqui insinuamos, há muito que foram analisados pelos autores interessados pela **estrutura do risco** na nossa sociedade. Salientemos as discussões estruturais mais importantes:

1) – *Desproporcionalidade custos/benefícios*

O cálculo de certos benefícios no domínio de tecnologias de alto risco não tem como referente uma pessoa ou grupo de pessoas concretas, embora, no fim do processo, venham a ser determinados círculos de pessoas e determinadas regiões aquelas que suportam os custos mais desproporcionados relativamente aos benefícios resultantes da utilização das mesmas tecnologias (residentes próximos de instalações de energia nuclear, vizinhos de grandes complexos químicos). O problema, no caso em concreto do Kosovo é, obviamente, o de fazer um difícil exercício de custos/benefícios tendo em conta a **humanidade da intervenção** e a **desumanidade ecológica** resultante das armas utilizadas na intervenção humanitária.

2) – *Diferenciação entre decisores do risco e sofredores do risco*

Quem decide sobre o risco são uns; quem o suporta são outros. Isto significa que a decisão e os resultados da decisão não são convergentes nos planos espacial, temporal e social. No contexto das intervenções militares humanitárias é preciso levar a sério esta diferenciação, sob pena de as intervenções humanitárias militarmente apoiadas serem consideradas como imposições autoritárias de riscos ecológicos às populações existencialmente necessitadas da ajuda humanitária.

3) – *Responsabilidade pelos resultados danosos das intervenções militares humanitárias*

Associado ao problema do risco está o problema da responsabilidade, ou, melhor, o problema da imputação dos danos ecológicos (e não ecológicos). Se as investigações conduzirem à identificação do causador ou causadores dos danos ecológicos e essa identificação apontar para os decisores políticos do risco, temos pela frente um complexo problema de responsabilidade (ou de solidariedade) que pode conduzir a complexos problemas jurídicos, constitucionais e internacionais.

IV – A moralização da comunicação do risco

Se os tópicos anteriores sobre a estrutura do risco apontam já para o que designámos por novas linhas de conflito, falta ainda referir-nos àquilo que o sociólogo N. Luhmann designa por “*Angskommunikation*”, ou seja, comunicação de angústia. Mais tarde ou mais cedo, haverá alarme na sociedade, discussões sobre os culpados, canalização de protesto e movimentos de solidariedade. Neste contexto, compreende-se que a **comunicação do risco** (e eventualmente da catástrofe) deve ser moralizada. Como conceber esta moralização da comunicação do risco? Parece-nos que a resposta – tendo em conta o caso concreto das intervenções humanitárias – deve ter em conta três vectores:

1. *Risk-assessment*

O problema da aceitação social do risco começa, logo a montante, pela determinação do risco aceitável e do risco intolerável. É óbvio que aceitação e aceitabilidade do risco não são valores fixos, pois reclamam sempre uma articulação meios/fins, mas é indiscutível que se devem fazer esforços no sentido de “medir” o risco segundo preferências, urgências, valores, que não se reconduzem, como é óbvio, a uma medida fixa, mas que não podem ser ignorados pelos “decisores do risco”.

2. *Conhecimento científico-tecnológico*

Quando surge uma situação de conflito, há que convocar a ciência e a técnica para emitir um parecer sobre o problema. Também aqui, os resultados esperados podem ser os contrários àqueles que a confiança nos peritos justificaria. Perante os resultados, a percepção de erros e as infor-

mações provenientes de novos conhecimentos pode minar a confiança nos peritos, com a consequência de a autoconfiança perdida criar insegurança quanto aos objectivos globais das ajudas humanitárias.

3. *Comunicação/informação com os sofreadores do risco*

A perda de confiança nos peritos, e, conseqüentemente, nas informações da ciência e da técnica obriga a comunicação a aproximar-se dos lesados. A **aproximação da comunicação** significa, no fundo, aumento de informação, a selectividade dos riscos. A aproximação da comunicação é feita por quem? Pelas autoridades decisoras de acções de risco ou pelas autoridades do lado dos lesados? Em face da assinalagmaticidade dos conhecimentos, pertence às autoridades decisoras, em virtude da mais valia dos seus conhecimentos, prestar informações sobre os resultados laterais da utilização de armas de alta tecnologia e reconhecer, de antemão, que os resultados reais não podem ser totalmente controlados.

V – Contingência como momento da decisão humanitária

As considerações anteriores mostram que a incerteza é um ponto de partida necessária para a decisão de intervenção militar (com potencial ecocatastrófico) destinada a assegurar o êxito da intervenção humanitária. A decisão é, pois, impregnada de **contingência** – tudo pode ser de uma maneira ou de outra maneira. Seria trágico que uma intervenção humanitária se convertesse ela própria numa doença, a começar pela **doença do conhecimento**. Isto aconselha, a nosso ver, que as decisões de intervenção militar no contexto de intervenções humanitárias, devem reabilitar uma virtude que os filósofos e teóricos da política conhecem desde Aristóteles: a *prudencia*, ou seja, a capacidade de decisão racional em situação de incerteza.

B) SOBRE O CONCEITO DE “ESTADO-FALHADO” NO CONTEXTO DAS INTERVENÇÕES HUMANITÁRIAS

Outro dos pontos que no nosso diálogo com as instituições militares ficou obscurecido no primeiro trabalho sobre intervenções humanitárias ou ficou insuficientemente recortado, relaciona-se com os **pressupostos** ju-

rídicos destas intervenções. Não vamos fazer um levantamento destes pressupostos na sua globalidade. Talvez mereça atenção aquele que diz respeito à legitimidade das intervenções humanitárias no contexto do *failed State*. “Estado falhado-falido-faltoso”, talvez seja o que, no fundo, pretende significar a fórmula anglo-saxónica. Vale a pena, porém, sugerir uma visão mais rigorosa do problema, pois, é bom de ver, tocamos aqui numa das dimensões básicas do direito internacional, ou seja, a **soberania internacional** e **interna** dos estados.

Recortamos, para simplificação da exposição, as duas constelações principais no contexto das intervenções humanitárias:

- (1) O Estado **A** intervém no Estado **B** para libertar e salvar os seus nacionais, ameaçados na sua vida e existência colectiva (intervenção americana no Irão, em 1980, e, já antes, a intervenção israelita em Entebe, no ano de 1976);
- (2) O estado **A** (ou grupos de Estados) intervém no Estado **B**, para proteger as próprias populações do Estado **A** e impedir a violação, por este, de direitos humanitários.

Interessa-nos sobretudo a segunda constelação porque é precisamente aquela em que um Estado (ou associação de Estados) intervém para salvar pessoas e grupos de pessoas relativamente às quais não tem uma responsabilidade de protecção directa, nem em termos jurídico-internacionais nem em termos jurídico-constitucionais. No entanto, a partir da Resolução 688 de 5-4-1991, referente à protecção das populações curdas e xiitas no Iraque, alicerçou-se uma “praxis militar” de patrulha regular que só remotamente se poderia reconduzir a uma autorização do Conselho de Segurança. Na intervenção no Haiti (em 1994) os Estados Unidos foram autorizados a intervir no sentido de dar reposta à democracia e proteger milhares de refugiados haitianos. O caso que decididamente aponta para uma nova forma de intervenção é o da Somália (1991). Com efeito, a Resolução nº 794 não invoca qualquer razão jurídica internacional inter-estatal, mas apenas os condicionalismos internos. Estaria aqui em causa não apenas a incontornável tragédia humanitária mas também o facto de a Somália não ter governo, um poder de estado juridicamente organizado segundo os critérios jurídico-internacionais. Tratar-se-ia, pois, de um caso típico de *failed State*.

O problema, como facilmente se intui, está aqui em recortar um *failed State* sabido como é que a intervenção militar onusina não foi um modelo de sucesso militar e, mesmo humanitário. Afigura-se-nos que devemos fazer apelo a duas exigências cumulativas: 1) incapacidade jurídico-internacional do estado em causa; 2) incapacidade jurídica interna do mesmo Estado. No plano jurídico-internacional, revela-se incapaz de apelar para outros Estados ou para a ONU a fim de acudir a situações humanitárias carecidas de auxílio inadiável ou para acordar no envio de forças de intervenção capazes de assegurar o mínimo de segurança interna. No plano jurídico-constitucional, ele não está em condições de cumprir as funções elementares de um Estado, impedindo a violência privada e monopolizando o poder de coacção física legítima. Não existiria, pois, nem unidade política, nem poder de decisão, nem regras jurídicas. Um simples território com população não é um Estado. No entanto, não se pode fechar os olhos a que existe um **sujeito de direito internacional** e que existe um **reconhecimento internacional** do mesmo Estado. Isso significa que o apelo à categoria de *failed State* deixa subentender que não é apenas o falhanço do Estado como Estado que está em causa, mas a incapacidade de garantir os pressupostos existenciais mínimos do seu próprio povo. Chegados aqui, é bem de ver que a **intervenção humanitária** apela para critérios materiais legitimadores da intervenção. Quais são esses critérios? Serão critérios jurídicos? As resposta não é fácil porque, de facto e de direito, podem existir situações muito diversas:

- os direitos humanos não são assegurados nem protegidos porque o Estado **não pode** (é “incapaz”);
- os direitos humanos carecem de protecção porque o Estado **não quer** (“é capaz mas não tem vontade política de resolver o problema humanitário”);
- os direitos humanos elementares são violados porque o Estado **quer** intencionalmente violá-los (pelo menos em relação a alguns grupos ou etnias).

Sob o ponto de vista jurídico-internacional, dir-se-ia que existiria ainda Estado, quanto mais não seja para afirmar duas dimensões ligadas à soberania e à independência, a saber: a proibição de ocupação por Estados ou forças estrangeiras e a proibição de anexação.

Como tantas vezes acontece, os políticos e os juristas fingem que ainda há uma subjectividade jurídica internacional. Mas porquê fingir quando dos

clássicos elementos tradicionais – soberania, população e território – só um deles permanece como suporte, já que de soberania não se pode falar e a população é desprotegida e aniquilada em vez de ser protegida e defendida? As interrogações talvez sugiram que há aqui um outro elemento a merecer particular atenção: o da **autodeterminação** do povo agredido. Como o caso de Timor demonstra, o argumento inicial da Indonésia radicava fundamentalmente numa ideia próxima do *failed State*. O abandono do território pelos portugueses equivaleria à ideia de “Estado falhado”. Esquecia-se deliberadamente que uma pré-condição essencial para a intervenção se afigurar com o mínimo de credibilidade, residia afinal no direito à autodeterminação do povo timorense (além, como é óbvio, da observância das regras de direito internacional). Mesmo a existir uma situação de *failed State*, a anexação violava o direito à autodeterminação. Se estas considerações estão correctas, então poderemos adiantar a seguinte proposta de trabalho sobre o *failed State* e as intervenções humanitárias. A subsistência do *failed State* como sujeito de direito internacional legitimará uma intervenção militar se e na medida em que essa intervenção militar ajudar à autodeterminação do povo do próprio *failed State*. A autodeterminação é uma pré-condição da reposição da estabilidade e da juridicidade estatal. A intervenção militar visará, assim, prosseguir duas valiosas finalidades jurídico-internacionais: garantir o direito à autodeterminação e promover a reedificação do Estado no plano jurídico-político interno e no plano jurídico-internacional. Se isto nos parece aceitável, faltará analisar um outro ponto de grande relevância quanto à legitimidade da intervenção. É ele o de saber quem tem o direito de realizar tal intervenção. Trata-se de uma complexa problemática que não será aqui analisada. Deixaremos apenas sugerido o caminho que exploraremos em futuros estudos: o carácter internacional das situações humanitárias torna as intervenções militares humanitárias um problema com as mesmas dimensões materiais da ameaça à paz e segurança internacionais. O problema estará aqui na rigorosa definição dos pressupostos da intervenção humanitária, sob pena de as intervenções humanitárias se converterem em acções de **polícia interna**.