

---

# Direitos Humanos Internacionais: Conseqüências Não Intencionais da Guerra contra o Terrorismo\*

**Jack Donnelly\*\***

**A** tragédia de 11 de setembro levou a um substancial redirecionamento da política externa norte-americana. Este artigo explora as conseqüências dessas mudanças sobre as políticas de direitos humanos e de democratização dos Estados Unidos. Meu argumento é que o antiterrorismo provocou uma campanha ideológica unidimensional que marginalizou os direitos humanos de maneira similar, embora menos intensa, à feita pela cruzada contra o comunismo durante a Guerra Fria.

O artigo começa traçando a emergência gradual dos direitos humanos como tema de interesse da política externa americana durante a segunda metade da Guerra Fria – inicialmente como objeto de considerável controvérsia, mas ao final da década de 80 como preocupa-

---

\* Aceito para publicação em setembro de 2003. Tradução de Carolina Moulin.

\*\* Professor da Graduate School of International Studies (GSIS) da University of Denver.

---

**Jack Donnelly**

ção, com amplo apoio bipartidário. O declínio de ameaças sérias à segurança que acompanhou o fim da Guerra Fria levou à crescente proeminência dos direitos humanos internacionais na política externa norte-americana nos anos 90. Contra essa matriz e o padrão há muito estabelecido de crescente atenção aos direitos humanos, este artigo explora o substancial refluxo que vem ocorrendo como resultado da reação americana ao 11 de setembro.

Argumento não ter havido uma decisão clara e consciente de diminuir o lugar dos direitos humanos na política externa norte-americana atual. Pelo menos, a administração Bush fala mais sobre direitos humanos e democracia como objetivos de política externa agora do que antes do 11 de setembro. De toda forma, a enorme ênfase dada ao combate ao terrorismo tem tirado atenção e recursos (sempre limitados) dos direitos humanos, além de fortalecer tendências profundamente enraizadas de unilateralismo e de demonização dos inimigos. Como resultado, o espaço dos direitos humanos e da democracia na política externa norte-americana tem sido significativamente reduzido – não de maneira planejada, mas, ainda assim, deliberada, e com conseqüências bastante desastrosas para a luta internacional pela realização dos direitos humanos.

### **Direitos Humanos na Política Externa Americana do Pós-Guerra Fria**

Avaliar o impacto do 11 de setembro requer um patamar de comparação. Os doze anos precedentes testemunharam um significativo aumento na priorização dos objetivos de direitos humanos e democracia. Ainda, os anos 90 viram o desenvolvimento de uma corrente de práticas unilaterais e multilaterais que estabeleceram o direito internacional de intervenção humanitária contra o genocídio<sup>1</sup>.

---

**Direitos Humanos Internacionais:  
Conseqüências Não Intencionais...**

Embora haja pouca controvérsia quanto à existência dessas mudanças, a sua causa é motivo de discussão. Quanto se deveu à sua ascensão na hierarquia de interesses da política externa norte-americana? Quanto se deveu, por outro lado, aos espaços abertos para a busca de outros objetivos com a queda do anticomunismo? As evidências desde o 11 de setembro sugerem que essas mudanças se deveram mais a esta última.

Talvez a maneira mais fácil de apresentar este caso seja por meio de um simples modelo de política externa de três interesses. Suponhamos que a política externa seja construída com base em interesses de segurança, interesses econômicos e “outros” interesses. Geralmente, a segurança triunfa sobre todos os demais. Interesses econômicos normalmente (embora nem sempre) têm prioridade sobre “outros” interesses. Ocasionalmente, interesses econômicos podem até competir com preocupações de segurança (secundárias). “Outros” interesses usualmente vêm por último. Este modelo, eu sugeriria, é uma boa aproximação inicial às prioridades de política externa dos Estados Unidos e também da maioria dos outros países.

O lugar de um interesse dentro da hierarquia (e dentro da hierarquia de “outros” interesses) pode mudar tanto absoluta quanto relativamente, isto é, o valor absoluto atribuído a ele pode mudar ou o valor absoluto de outro interesse acima ou abaixo dele pode mudar. Minha sugestão é que a crescente atenção dada aos direitos humanos e à democracia na política externa americana do pós-Guerra Fria foi muito mais relativa do que absoluta. Ela não se assentou sobre prioridades alternadas entre essas três classes de interesses. Pode ter havido um modesto aumento absoluto do valor atribuído aos direitos humanos, mas a mais importante mudança foi a dramática contenção do âmbito de preocupações com segurança, que abriu espaço para uma crescente atenção aos direitos humanos.

Comparemos isso com a mudança absoluta do lugar dos direitos humanos na política externa americana que aconteceu na década anterior. A introdução dos direitos humanos na agenda, durante os anos 70 – começando com diretrizes do Congresso que vinculavam direitos humanos e ajuda externa e a ligação entre direitos humanos e preocupações mais amplas de política externa refletidas no Ato Final de Helsinque –, é bem documentada (ver Forsythe, 1988; Fraser, 1979; Korey, 1993). Mas ao longo de todo o governo Carter travou-se um debate considerável (e freqüentemente intenso) sobre se os direitos humanos eram de fato uma preocupação pertinente de política externa<sup>2</sup>.

Uma década depois, entretanto, o debate se concentrou não na questão de se os Estados Unidos deveriam perseguir objetivos de direitos humanos internacionais, mas sobre o lugar que deveria ser dado aos direitos humanos em casos particulares e relativamente a outros interesses de política externa. No fim dos anos 80, os direitos humanos haviam se firmado na agenda da política externa americana como um objetivo largamente não partidário. Ao longo de toda a corrente dominante do espectro político, que havia mudado para a direita durante a década, os direitos humanos se tornaram um objetivo aceito e valorizado da política externa americana.

Ironicamente, essa mudança aconteceu durante o governo de Ronald Reagan. Durante seus primeiros anos no cargo, Reagan trabalhou agressivamente para colocar em ação as críticas de sua campanha contra as políticas de direitos humanos de Jimmy Carter. Naquelas situações em que os direitos humanos não podiam ser totalmente eliminados da política externa (geralmente em função da pressão política popular e do Congresso), eles eram marginalizados ou cinicamente manipulados<sup>3</sup>. Ademais, a administração Reagan conceitualizava democracia em termos fortemente geopolíticos: anticomunismo mais eleições, com eleições nem sempre sendo necessárias para regimes amigáveis com fortes credenciais anticomunistas.

Contudo, esses esforços falharam enormemente. Embora os defensores dos direitos humanos tenham perdido grande parte das batalhas individuais (mais notadamente na América Central), eles prevaleceram no final. Em seu segundo mandato, a administração Reagan adotou de maneira abrangente a linguagem dos direitos humanos, especialmente quando o anticomunismo não entrava no meio do caminho. E, quando o vice-presidente de Reagan, George Bush, saiu vitorioso em 1988, ele usou a linguagem dos direitos humanos regular e livremente e com aparente sinceridade.

As mudanças na política de direitos humanos internacionais dos Estados Unidos foram construídas sobre esse enclave dos direitos humanos na agenda de política externa. Os impedimentos geopolíticos à persecução dos objetivos de direitos humanos retrocederam dramaticamente. No que era freqüentemente tratado como um “mundo unipolar” (Krauthammer, 1991), havia cada vez menos preocupações com segurança interferindo na busca pelos objetivos de direitos humanos.

A reação internacional e dos Estados Unidos ao massacre de Tiannamen, em junho de 1989, é talvez a mais clara indicação do novo espaço geopolítico dos direitos humanos internacionais<sup>4</sup>. A China, que havia sido prévia e largamente poupada do criticismo americano em relação aos direitos humanos por sua compartilhada inimizade com a União Soviética<sup>5</sup>, não só acabou sob forte ataque verbal, mas também foi sujeita a importantes sanções internacionais. E os Estados Unidos continuaram a tratar os direitos humanos como um dos principais assuntos nas relações sino-americanas em meados dos anos 90. Em outras palavras, no caso de interações com uma potência mundial importante, Washington estava disposto a cometer sacrifícios modestos, mas reais, no que se refere a seus interesses econômicos e, inclusive, a aceitar custos menores de segurança, em prol da consecução de objetivos de direitos humanos.

Não menos importante que as mudanças na agenda internacional foi o espaço ideológico aberto pelo legado comunista. Durante a Guerra Fria, a proteção da “democracia e do mundo livre” era percebida como requerendo a tolerância e, inclusive, o apoio ativo às violações de direitos humanos direcionadas contra os “inimigos da liberdade”. Com o fim da rivalidade ideológica, que estava no cerne do apoio americano aos regimes repressivos de direita, a “ameaça” colocada contra os ditadores “amigos” esvaneceu-se.

Com a definição de democracia libertada da tirania do anticomunismo, os Estados Unidos não só desenvolveram uma renovada ênfase nas eleições, como também passaram a perceber que uma democracia “real” exigia uma ativa e efetiva sociedade civil independente. À medida que os programas de promoção da sociedade civil se expandiam, importantes vinculações conceituais e práticas foram sendo estabelecidas entre as agendas de direitos humanos e de democratização. Independentemente das limitações de desenho desses programas e de todas as restrições impostas por interesses competitivos, esse foi um importante avanço na sofisticação e no impacto potencial da diplomacia americana para direitos humanos<sup>6</sup>.

Durante a Guerra Fria, as políticas internacionais de direitos humanos eram orientadas por uma ênfase reativa e paliativa e tinham como objetivo pôr fim à repressão sistemática e freqüentemente brutal e ajudar às suas vítimas. Com a queda de inúmeros regimes ditatoriais, tanto de esquerda quanto de direita, desenvolveram-se novas oportunidades para uma ênfase mais positiva de ajuda à construção de uma cultura de direitos humanos. Uma vez que os antigos regimes autoritários haviam acabado, tornara-se claro que o trabalho de construção de sociedades respeitadoras de direitos e de regimes protetores de direitos havia apenas começado. Essa nova atitude se expressou primeiramente com o crescente uso da linguagem da democracia e da democratização. Burocraticamente, ela se refletiu na transformação do

---

**Direitos Humanos Internacionais:  
Conseqüências Não Intencionais...**

*Bureau* de Direitos Humanos e Assuntos Humanitários em *Bureau* de Democracia, Direitos Humanos e Trabalho.

Em suas dimensões menos atrativas, essa nova orientação levou, algumas vezes, à busca fetichista de eleições<sup>7</sup>. A política norte-americana tem confundido freqüentemente liberalização política (ou seja, redução ou eliminação de formas antiquadas de repressão) com democratização, na crença ingênua de que toda mudança política progressista está na trilha que leva à democracia (ver Carothers, 2002)<sup>8</sup>. Mas em suas dimensões mais atrativas – que não estiveram totalmente ausentes durante a administração Clinton e mesmo na de seu predecessor – ela envolveu uma visão de direitos humanos que foi além da visão simplista da era da Guerra Fria de acabar com a tortura, libertar prisioneiros políticos e “expulsar os malfeitores”.

Como sugeriram estes últimos parágrafos, houve, durante os anos 90, uma genuína reflexão e aprendizado que contribuíram para redesenhar as políticas de direitos humanos internacionais – não só nos Estados Unidos, como também em muitos outros países. Poder-se-ia argumentar que houve apenas um modesto ganho absoluto (particularmente fora dos Estados Unidos) no que tange à atenção e ao comprometimento com as questões de direitos humanos. A mudança crucial, entretanto, foi menos de substância ou de intensidade absoluta dos interesses norte-americanos de promoção de direitos humanos e de democracia do que de abertura de espaço para iniciativas como estas com o fim da rivalidade geopolítica e ideológica com a União Soviética. Argumentarei que, desde o 11 de setembro, não houve tanto um retrocesso dos direitos humanos na política externa americana, mas sim seu obscurecimento em decorrência do foco sobre o terrorismo.

## **O Eclipse dos Direitos Humanos**

Algumas das mudanças discutidas na seção anterior se tornaram profundamente arraigadas, em especial a aceitação dos direitos huma-

nos como preocupação legítima de política externa por parte das correntes políticas dominantes. Entretanto, a relativa prioridade atribuída aos objetivos de direitos humanos internacionais permanece sendo objeto de controvérsia. O argumento precedente sugere que a ascensão dos direitos humanos e da democracia como objetivos da política externa norte-americana no pós-Guerra Fria era vulnerável ao ressurgimento das preocupações com segurança. Desde o 11 de setembro, temos, de fato, testemunhado que os direitos humanos e a democracia vêm sendo obscurecidos e, efetivamente, colocados à margem da política externa norte-americana por uma nova visão geopolítica e por uma nova cruzada ideológica, ambas surpreendentemente análogas às suas predecessoras da Guerra Fria.

Mais notável talvez tenha sido a transformação, da noite para o dia, do Paquistão, na representação oficial dos Estados Unidos, de uma ditadura militar retrógrada – e uma ditadura que era uma das maiores fontes de apoio ao terrorismo internacional, uma das maiores violadoras do regime de não-proliferação na década passada e uma ameaça belicosa à segurança regional no sul da Ásia – em um dos principais aliados norte-americanos. E, apesar da ausência de melhoras substanciais na área de direitos humanos e de progressos em direção à democracia no Paquistão, o apoio americano continuou para além da guerra no Afeganistão. Por exemplo, em sua visita aos Estados Unidos, no verão de 2003, o homem forte paquistanês, Perez Musharraf, foi calorosamente saudado pela administração George W. Bush.

Em termos mais gerais, os governos têm tirado proveito da retórica antiterrorista para intensificar seus ataques contra inimigos domésticos e internacionais. Como colocou a Human Rights Watch, “particularmente problemático e comum tem sido o uso das leis antiterrorismo como pretexto, como novas armas contra antigos desafetos políticos”<sup>9</sup>. Rússia e Israel talvez sejam os exemplos mais trágicos da guerra contra o terrorismo levada ao paroxismo.

---

**Direitos Humanos Internacionais:  
Conseqüências Não Intencionais...**

Na Chechênia<sup>10</sup>, a ação militar russa intensificada, certamente, se deveu muito ao ir e vir natural desse terrível conflito. Contudo, a Rússia tem sido encorajada pela linguagem e pela lógica da guerra global contra o terrorismo, calculando corretamente que o apelo antiterrorista produz um insulamento parcial das críticas internacionais<sup>11</sup>. A mudez e a parcial inabilidade do criticismo humanitário certamente não são a causa da brutalidade russa, mas a facilitaram.

Em Israel, o governo de Ariel Sharon tem reagido impetuosamente à retomada dos bombardeios terroristas, o que reflete não só suas próprias inclinações, como também a tolerância de Washington para com uma guerra brutal contra o terrorismo<sup>12</sup>. As indignidades e violações aos direitos humanos, que caracterizam há muito as ocupações militares, têm se intensificado em número e severidade. Talvez mais brutais tenham sido as políticas intencionalmente direcionadas à destruição da economia palestina, fazendo cada cidadão palestino sofrer tanto economicamente quanto por via da negação das liberdades pessoais<sup>13</sup>, em razão de ações de um pequeno grupo de extremistas e da indisposição ou inabilidade da Autoridade Palestina em contê-los.

As ameaças terroristas enfrentadas por Rússia e Israel – e as dificuldades de responder a essas ameaças – são bastante reais. Infelizmente, suas respostas têm, elas mesmas, sido baseadas em violações sistemáticas dos direitos humanos e em táticas terroristas<sup>14</sup>. Entretanto, os Estados Unidos retrocederam de suas críticas à Rússia<sup>15</sup> e também têm feito pouco para impedir o deslocamento de Israel em direção a políticas que só podem ser descritas de maneira acurada como terrorismo de Estado<sup>16</sup>.

Todo esse sofrimento imposto aos civis inocentes pode ter trazido algum sentimento de satisfação pela vingança. Mas como os contínuos bombardeios suicidas em Israel, os reféns do teatro e os seguidos bombardeios em Moscou indicam, isso não tornou seus perpetrado-

res mais seguros. Ao contrário, isso os mergulhou em um ciclo ainda mais profundo de violência e desespero<sup>17</sup>.

A tolerância norte-americana a sistemáticas violações de direitos humanos e mesmo ao terrorismo de Estado, quando da resposta ao terrorismo, tem sido facilitada pela tendência a enxergar o antiterrorismo mais como uma cruzada contra o mal do que como um interesse material de política externa. Na luta contra o mal, ao contrário do que ocorre na persecução dos objetivos de política externa, só a vitória importa. E, à medida que a luta progride, os fins passam a ser vistos como justificadores de uma crescente gama de problemáticos meios morais e legais.

Os constrangimentos comuns do direito e os limites convencionais ao uso da força normalmente perdem para os imperativos da cruzada. Onde o conflito foi militarizado, as restrições clássicas da guerra justa são, cada vez mais, erodidas ou ignoradas: não-combatentes são alvos diretos de ataques, a proporcionalidade é desconsiderada e a própria idéia de civis inocentes é minada pela atribuição de responsabilidade e culpa coletivas, diretas e indiretas. Onde a luta é conduzida através de instituições de “lei e ordem” e a segurança interna exige, os direitos humanos são o preço a ser pago não só pelos terroristas, mas também por oponentes políticos pacíficos, membros de grupos temidos ou desprezados, e pessoas comuns, acidental ou arbitrariamente capturadas pelo aparato de segurança<sup>18</sup>.

Esses exemplos relativamente dramáticos, que envolvem a permissividade para com políticas abusivas de direitos, são combinados com um declínio geral da atenção oficial de Washington à promoção dos direitos humanos e da democracia. Os Estados Unidos permanecem comprometidos retoricamente com os direitos humanos, mas na prática esses objetivos foram ofuscados e removidos para segundo plano em um crescente número de casos. Embora esse declínio tenha sido substancialmente menos dramático nos dois anos pós-11 de setem-

---

**Direitos Humanos Internacionais:  
Conseqüências Não Intencionais...**

bro do que durante a Guerra Fria – uma analogia com o impacto da guerra contra as drogas da política norte-americana na região andina seria mais precisa –, o apoio norte-americano aos direitos humanos e à democracia está entre as mais proeminentes baixas causadas pela guerra contra o terrorismo.

Alguns têm sugerido que isso não seria incompatível com as preferências da administração Bush<sup>19</sup>. Mas essas mudanças de maneira alguma se restringem à direita. Na realidade, o fato mais espantoso tem sido a participação e a tolerância em relação a essa mudança de política por parte de moderados e liberais, que possuem uma inclinação maior à defesa dos direitos humanos internacionais. A política anti-terrorismo da administração Bush tem forte apoio bipartidário. Embora sua dimensão doméstica tenha provocado críticas continuadas, apesar de raramente severas, de proeminentes figuras da corrente política dominante, a crítica a suas dimensões internacionais restringiu-se basicamente às ONGs de direitos humanos e a personalidades à margem da corrente política dominante.

De todo modo, no âmbito da administração e entre seus aliados, não houve um ataque aos objetivos de direitos humanos e de democracia. Eles permanecem, retoricamente, como importantes metas da política externa americana<sup>20</sup>. Não é necessário ser extremamente benévolo para sugerir que isso reflete um comprometimento genuíno para com esses valores. No mínimo, isso indica que outros importantes grupos internos e internacionais continuam a levar esses valores a sério. A hipocrisia só é efetiva na medida em que toca valores ampla e genuinamente aceitos.

Em um sentido importante, o declínio relativo dos direitos humanos na política externa americana foi, em grande medida, não pretendido. O propósito explícito não foi o de ameaçar ou mesmo desmerecer os direitos humanos, mas sim o de perseguir objetivos de segurança que eram considerados mais importantes.

---

**Jack Donnelly**

Isso não diminui, de maneira alguma, a responsabilidade americana. Embora não intencional, as conseqüências negativas para os direitos humanos têm sido muito reais, eram facilmente previsíveis e são hoje bastante conhecidas. A falta de intenção, contudo, é importante para se pensar acerca das perspectivas de reversão dessas tendências.

Se o declínio da posição dos direitos humanos na política externa americana foi, em larga medida e como argumentei, relativo, então, qualquer retomada – similar ao aumento inicial da preponderância das preocupações com direitos humanos internacionais no pós-Guerra Fria – dependerá do espaço a ser aberto pelo recuo dos objetivos competitivos de segurança. O retorno a uma política de direitos humanos mais ativa, agressiva e consistente deverá aguardar a reabertura do espaço político atualmente pré-ocupado pela guerra contra o terrorismo. Podemos talvez ter esperança de uma mudança nesse sentido nos próximos dois anos, especialmente se Bush não for reeleito, mas no curto prazo os direitos humanos certamente permanecerão eclipsados pelo antiterrorismo da política externa americana.

### **Direitos Humanos, Segurança e Política Externa**

Um defensor da guerra contra o terrorismo poderia argumentar que a consideração feita até aqui é a de uma simples competição entre objetivos de política externa: importantes interesses de segurança deslocaram, apropriadamente, os direitos humanos e a democracia para as margens. Gostaria de sugerir que a dinâmica atual tem sido bastante diferente. Nesta seção, focarei as substanciais mudanças qualitativas para o entendimento da segurança; na seção seguinte, examinarei a tendência de conceber novas ameaças em termos morais e de reagir com exuberância irracional via uma cruzada militar.

---

**Direitos Humanos Internacionais:  
Conseqüências Não Intencionais...**

Até aqui, falei de “segurança” como se seu significado fosse óbvio e constante. Proteger o território nacional de uma invasão parece se encaixar nessa descrição. Entretanto, a maioria dos outros interesses de “segurança” é construída de modo mais completo e variável.

Consideremos um modelo simples de três variáveis, cada uma com dois valores possíveis. O que deve ser protegido – o Estado (segurança nacional) ou os cidadãos (segurança pessoal)? Aonde reside a ameaça – externa ou internamente? E qual a natureza da ameaça – material ou moral (ideológica)?

As dimensões relativamente constantes e não controversas da “segurança” referem-se a ameaças materiais externas ao Estado. A segurança assim compreendida é, real e plausivelmente, percebida como uma preocupação dominante de política externa: sem a proteção da segurança nacional de ameaças materiais externas, todos os outros interesses e valores são colocados em risco. A tradição da *Realpolitik* compreende o interesse nacional e, portanto, a segurança nacional como sendo restritos, em larga medida, a esses interesses materiais externos<sup>21</sup>. Contudo, à medida que nos distanciamos desse caso relativamente simples, a “segurança” vai se tornando mais obscura, suas prioridades vão se tornando mais contenciosas e suas relações conceituais e normativas com os direitos humanos podem variar consideravelmente.

O foco na segurança do cidadão tem fortes conexões positivas com os direitos humanos. De fato, os direitos humanos internacionalmente reconhecidos podem ser vistos como medidas que visam proteger os indivíduos de ameaças à sua dignidade e segurança impostas pelos Estados e mercados modernos. Já o foco na segurança do Estado não possui, necessariamente, conexão com os direitos humanos individuais; isso depende do caráter do Estado a ser protegido e dos meios utilizados para fazê-lo.

Simplificando, direitos humanos tratam da proteção dos cidadãos perante o Estado. Mais precisamente, o Estado, no direito internacional dos direitos humanos contemporâneo, tem a obrigação principal de implementar os direitos humanos internacionalmente reconhecidos. Violações aos direitos humanos, portanto, normalmente envolvem a ação direta do Estado ou a falha deste em tomar medidas para a implementação e imposição daqueles.

A segurança nacional, ao contrário, trata de proteger o Estado de seus inimigos (percebidos). Esses inimigos podem ser cidadãos. E mesmo quando os inimigos são externos, pode ser que os direitos dos cidadãos tenham que ser sacrificados para que as medidas de defesa sejam levadas a cabo.

Uma relação antagônica entre segurança nacional e direitos humanos é particularmente provável quando a segurança é vista em termos morais, e não materiais, e até o ponto em que as causas da insegurança sejam percebidas como sendo internas. Isso foi comum durante a Guerra Fria. Com a segurança percebida quase que exclusivamente como assunto de segurança *nacional* (que era entendida como possuindo uma substancial dimensão ideológica), a política externa americana foi extremamente tolerante com regimes que sistematicamente sacrificavam os direitos humanos de seus cidadãos, em prol de supostos imperativos de proteção da nação contra o ataque e a subversão comunistas. A América Latina provavelmente fornece os exemplos mais marcantes – Guatemala na década de 50, o Cone Sul da América do Sul nos anos 70, El Salvador durante os 80 –, mas também houve outros casos na Ásia (por exemplo, Coreia do Sul e Vietnã) e na África (por exemplo, a África do Sul e o Zaire).

O fim da Guerra Fria levou a uma redefinição dos interesses de segurança americanos em termos menos ideológicos. Isso eliminou os incentivos dados aos Estados Unidos para apoiarem regimes repressivos com o objetivo de mantê-los fora do campo comunista. Ao mes-

mo tempo, minou a principal justificativa para a repressão imposta pelas ditaduras de direita. Tomadas em conjunto, essas mudanças reduziram enormemente o antagonismo entre os direitos humanos e a segurança (inclusive nacional) na política externa americana.

Em outras palavras, após o fim da Guerra Fria, não só as preocupações com segurança foram reduzidas em número, mas o próprio conceito de “segurança” foi repensado. Consideremos, por exemplo, a ameaça russa/soviética. A Rússia ainda possuía grande parte de seu arsenal militar de 1985 em 1995 – o fim da Guerra Fria simplesmente não coincidiu com uma redução significativa do poderio militar soviético. Na realidade, foi a ameaça ideológica colocada pelo comunismo que desapareceu, começando pela liberalização doméstica e pelo “novo pensamento” da política externa soviética, acelerando os processos que levaram, em última instância, ao colapso do bloco soviético e à dissolução da União Soviética.

Além disso, houve um movimento parcial em direção a uma concepção de segurança com uma dimensão mais pessoal ou, na linguagem que se tornou popular nos anos 90 (ver, p. ex., UNDP, 1994; Reed e Tehranian, 1999), “segurança humana”.<sup>22</sup> As raízes dessa mudança podem ser encontradas na Conferência sobre Cooperação e Segurança na Europa. O Ato Final de Helsinque de 1975, em especial o princípio VII (“Respeito aos Direitos Humanos e Liberdades Fundamentais”) e Título III (“Cooperação em Assuntos Humanitários e Outros Assuntos”), introduziu os direitos humanos explicitamente nas discussões dominantes sobre segurança internacional, e inseriu-os no contexto da principal relação de segurança da Guerra Fria. E nas reuniões de acompanhamento, em Belgrado (1977-1978), Madri (1980-1983) e Viena (1986-1988), os direitos humanos foram o foco principal.

Certamente, a segurança humana nunca desalojou a segurança nacional da agenda de política externa americana. Mas, nos anos 90, ela

realmente veio a ocupar um espaço importante. Isto talvez fique mais evidente pela série de operações humanitárias armadas que receberam forte apoio dos Estados Unidos, que incluíram desde a Somália e a Bósnia, até o Kosovo e o Timor Leste (ver, p. ex., Weiss, 1999). De modo mais amplo, o conceito de “construção da paz” foi acrescido ao vocabulário da segurança internacional<sup>23</sup>, e uma dimensão dos direitos humanos foi incorporada em um grande número de operações de manutenção da paz<sup>24</sup>.

Como sugerem muitos dos exemplos acima mencionados, a tendência nos últimos dois anos tem sido na direção oposta. A segurança nacional triunfa sobre tudo. E o apelo à segurança da pátria, que a meus ouvidos ainda soa como a linguagem do fascismo e do stalinismo, torna claro que a segurança do país, e não os direitos dos cidadãos americanos (para não falar dos direitos humanos de estrangeiros), é que deve ser protegida.

É bem verdade que os recentes ataques terroristas provocaram um modesto aumento na ameaça material aos Estados Unidos. Contudo, as mais importantes mudanças desde o 11 de setembro envolveram a expansão de outras dimensões da segurança.

A guerra contra o terrorismo levou a uma visão da segurança significativamente mais ideológica. Este tema é tratado com maior detalhe a seguir. As dimensões internas da segurança, tal como expressas pela linguagem da segurança da pátria, assumiram o primeiro plano. E o foco na segurança pessoal retrocedeu em favor de uma renovada ênfase na segurança nacional. Levando tudo isso em consideração, o resultado tem sido uma tendência crescente a ver segurança e direitos humanos não como preocupações que se reforçam, mas que competem entre si. Parte dessa mudança refere-se à ascensão de novas ameaças aos interesses materiais americanos. Mas não menos importante tem sido a reconceitualização do próprio significado de segurança.

## **A Exuberância Irrracional: O Caso do Eixo do Mal**

A implicação da seção anterior é a de que a promoção dos direitos humanos e da democracia tem sofrido perdas mais em função da decisão de reorientar a política americana em torno de uma cruzada ideológica do que de um ajuste cuidadosamente considerado entre interesses competitivos. Isso, eu sugiro, introduziu um elemento substancialmente irracional na política de Washington. Além do mais, a nova cruzada contra o terrorismo tem facilitado a expressão de tendências perigosas na política externa dos Estados Unidos, particularmente aquela de demonização dos inimigos e de ação unilateral.

Uma conseqüência surpreendente do ambiente pós-11 de setembro tem sido a reorientação da política externa americana e a criação retórica de uma oposição ao “eixo do mal”, que foi introduzido no discurso público pelo presidente Bush em seu Discurso sobre o Estado da União [*State of the Union*] no dia 29 de janeiro de 2002 (ver Bush, 2002). De fato, não há conexões efetivas entre os três países que, razoavelmente, permitam fazer deles um eixo. Muito pelo contrário, Irã e Iraque têm sido inimigos mordazes, enquanto a Coreia do Norte não está estreitamente vinculada a nenhum desses dois regimes. Esse novo inimigo foi construído a partir da balbúrdia em torno de preocupações bastante diferentes (e não relacionadas entre si) – em especial, o terrorismo, a proliferação, a segurança regional e o antiamericanismo em geral.

O elo que mantém unidos esses conjuntos díspares de países e questões é a histeria geral antiterrorista na política contemporânea. Nenhuma consideração racional dos interesses americanos conceberia que sua política deveria estar focada nesses três regimes. Isto é verdade mesmo para o caso mais restrito de uma guerra contra o terrorismo bem desenhada.

Os terroristas apoiados por esses três regimes não dirigiram suas atividades contra o território ou contra os militares norte-americanos. Os nacionais desses países – em acentuado contraste com aqueles, em particular, da Arábia Saudita – não estiveram envolvidos de maneira central nos amplamente divulgados ataques terroristas aos cidadãos americanos. O papel global desempenhado por esses três países não os torna mais dignos de atenção do que qualquer outra nação. Outros Estados, incluindo aliados americanos, são igualmente culpáveis. A Síria, por exemplo, tem sido tão ativa no Oriente Médio quanto o Irã. A devastação causada por terroristas apoiados pelo Paquistão na Cashemira tem sido tão significativa quanto qualquer outra produzida pelos terroristas do “eixo do mal” – para não mencionar o persistente apoio paquistanês ao Talibã, antes de sua reviravolta no pós-11 de setembro.

O mesmo se aplica para os “outros crimes” cometidos por esses regimes. A Coreia do Norte é, de fato, culpada por violar as normas internacionais gerais de não-proliferação, bem como acordos particulares com os Estados Unidos. Mas o Paquistão, “aliado” norte-americano, foi o mais flagrante proliferador na década passada, em um contexto de segurança regional pelo menos tão instável quanto o da península coreana. As ambições nucleares do Iraque parecem ter sido minadas pelas sanções e monitoramento internacionais, como indicam as evidências da guerra recente. E o Irã, embora uma preocupação legítima no que tange à proliferação, não parece ser uma ameaça iminente.

De uma perspectiva de direitos humanos, esses problemas poderiam ser perdoáveis se esses Estados “maus” não fossem os líderes de violações aos direitos humanos. Bons argumentos podem ser dados para afirmar que a Coreia do Norte e o Iraque de Saddam Hussein pertenceriam a qualquer lista dos “dez mais”. Mas a inclusão do Irã nesse grupo é forçada e só pode ser explicada pela tendência a demonizar inimigos que surgiu a partir de setembro de 2001.

---

**Direitos Humanos Internacionais:  
Conseqüências Não Intencionais...**

O Irã revolucionário é, em vários aspectos, um regime muito pouco atraente. Mas o respeito aos direitos humanos e à democracia são mais avançados no Irã do que no principal país aliado dos Estados Unidos na região, a Arábia Saudita. O Irã é o único país da região com uma oposição vigorosa e com possibilidades imediatas de reforma. Eleições relativamente livres são feitas regularmente para o Executivo e o Legislativo, que tem considerável influência sobre as políticas. Apesar de um substancial aparato de censura e de sérios problemas de ataques políticos e jurídicos a jornalistas opositores, o Irã é um dos poucos países da região que possui um quadro de jornalistas de oposição. A violência policial apoiada pelo Estado é um problema recorrente, mas os opositores políticos enfrentam uma ameaça cada vez menor à sua segurança pessoal, comparativamente com o resto da região. E os direitos das mulheres são mais avançados no Irã do que em qualquer outro país árabe, à exceção de um ou dois; certamente, se comparado à Arábia Saudita, o Irã, especialmente Teerã, garante maiores direitos às mulheres.

A política americana, entretanto, tem sacrificado a chance de facilitar o processo de reforma em andamento no Irã. Muito pelo contrário, a belicosidade de Washington tornou a vida bem mais difícil para os reformistas. Em lugar de reconhecerem as mudanças positivas, embora limitadas, promovidas no Irã ao longo da última década, os Estados Unidos resolveram escolher o Irã para um ataque especial. Os americanos sacrificaram, inclusive, oportunidades de busca cooperativa de interesses convergentes, em especial no que se refere ao Afeganistão e ao Iraque.

Houve, na verdade, uma opção por manter o Irã como inimigo, em vez de ajudar em sua reforma ou tentar resolver assuntos pendentes (que, a essa altura, são largamente simbólicos para os dois lados). Logo, o Irã não é um inimigo comum, mas um inimigo demonizado, em especial desde a crise dos reféns em 1979-81. A redemonização

do Irã, como parte do “eixo do mal”, foi amplamente guiada pela histeria da guerra contra o terrorismo.

A idéia de que essas três potências de segundo ou terceiro escalões são o ponto focal apropriado para a política externa da única superpotência mundial é ridícula. Mas essa perspectiva tem provocado sérias conseqüências negativas, em particular para os reformistas e para os direitos humanos no Irã e, de modo mais geral, por desviar a atenção americana dos direitos humanos e de outras preocupações. Mas tais conseqüências empalidecem diante daquelas associadas à Guerra do Iraque.

Tal qual a criação do “eixo do mal”, as justificativas para a guerra no Iraque foram construídas a partir de uma variedade de preocupações díspares: armas de destruição em massa, terrorismo, mudança de regime, um histórico de animosidades e segurança regional. E assim como acontece com as acusações gerais contra o “eixo do mal”, os elementos mais específicos dessas acusações são problemáticos. E essa combinação foi mantida, primariamente, pela histeria do pós-11 de setembro.

A ameaça das armas de destruição em massa parece ter sido, pelas evidências atuais, exagerada. Como mencionado, a contribuição do Iraque ao terrorismo internacional tem sido real, mas certamente não foi especialmente notável. Não há nenhuma alusão na política externa americana que considere mesmo o comportamento mais odioso como fornecedor de bases legítimas que justifiquem uma invasão para derrubada do regime. O Iraque não era uma ameaça séria a seus vizinhos e havia sido efetivamente estorvado pela Guerra do Golfo e por uma década de sanções e monitoramento internacionais (ver Krasno e Sutterlin, 2003).

Tal como nos demais exemplos já considerados, não pretendo sugerir uma simples história de causação direta. A guerra contra o terrorismo exacerbou tendências já existentes, em particular aquelas direciona-

das ao unilateralismo e à demonização de inimigos. Ela também ajudou a manter coesas as várias justificativas usadas na construção das coalizões políticas que apoiaram a guerra no Iraque, mas certamente não a causou. Mas sem a paranóia contra o terrorismo seria difícil imaginar a administração Bush engajando-se na busca pelo apoio, nacional e internacional, necessário para que a guerra ao Iraque fosse lançada.

### **Conclusão**

O mundo tornou-se um lugar pior desde o 11 de setembro, e os Estados Unidos possuem alguma responsabilidade sobre essa deterioração. Nos anos 90, os Estados Unidos usaram, com uma frequência surpreendente, seu imenso poderio, em nome de preocupações humanitárias. Interesses econômicos e de segurança permaneceram no centro da política externa americana, mas o poder era usado, de maneira repetida e proeminente, em nome das vítimas da repressão, conferindo desse modo legitimidade moral e legal ao *status* da superpotência. Não menos importante foi o declínio dramático do número de países com condutas repreensíveis que eram tratados como “amigos”.

A guerra contra o terrorismo não produziu uma reversão completa e dramática, mas os Estados Unidos hoje aceitam mais a repressão do que em qualquer outro momento desde o fim da Guerra Fria. Eles parecem menos dispostos a despender seus recursos em nome dos direitos humanos e de preocupações humanitárias. Quando Washington se afirma – cada vez, e uma vez, mais unilateralmente –, isto se dá em nome de uma visão de segurança que possui uma reduzida dimensão humana. E, como resultado, esses interesses evocam muito menos apoio internacional. Então, ironicamente, não são só os direitos humanos que sofrem, mas ao trazê-los de volta para as sombras os Estados Unidos – por exemplo, no pós-guerra do Iraque – se encon-

tram menos aptos a alcançar seus outros interesses de política externa.

---

## Notas

- 1.** Desenvolvo este argumento mais detalhadamente em Donnelly (2003, cap. 14). Para uma excelente consideração sobre o *status* do direito à intervenção humanitária, ver Holzgref e Keohane (2003). Ver, também, International Commission on Intervention and State Sovereignty (2001).
- 2.** Para argumentos tradicionais contra a inclusão dos direitos humanos na política externa americana, ver Buckley Jr. (1980); Kirkpatrick (1979); Morgenthau (1979).
- 3.** A América Central foi o foco mais importante do debate, com os Estados Unidos apoiando El Salvador apesar de seu pobre histórico em direitos humanos e democracia, enquanto se opunha e procurava minar pela força o governo democraticamente eleito na Nicarágua, com um histórico de direitos humanos muito melhor. Ver Arnson (1989); Chomsky (1987). Sobre a manipulação política dos direitos humanos em El Salvador e na Nicarágua pela administração Reagan, ver Kramer (1985).
- 4.** Rosemary Foot (2000) fornece uma excelente visão geral sobre a década que se seguiu a Tiannamen, dando atenção às reações bilaterais, multilaterais e não-governamentais, bem como às mudanças no comportamento internacional da China. Ver, também, Kent (1999), que enfatiza a dimensão multilateral, e Economy e Oksenberg (1999), que olham para o fim dos anos 90 a partir de um contexto internacional e de política externa mais amplo.
- 5.** A discussão clássica é de Roberta Cohen (1987).
- 6.** Para uma boa visão geral da literatura produzida nos anos 90, ver Ottaway e Carothers (2000).
- 7.** Ver a amplamente citada discussão de Terry Lynn Karl sobre a “falácia do eleitoralismo” ou a “crença de que a simples existência de eleições irá canalizar a ação política em direção a disputas pacíficas entre as elites, a cujos vencedores seria dada legitimidade pública” (Karl, 1995:73). Para a discussão original de Karl sobre eleitoralismo, ver Karl (1986).

---

**Direitos Humanos Internacionais:  
Conseqüências Não Intencionais...**

- 8.** Carothers aponta para a descrição da República Democrática do Congo, feita pela USAID, como sendo “um país em transição para uma sociedade democrática e de livre mercado”, para ilustrar a suposição comum de que qualquer movimento contrário ao autoritarismo leva à democracia (Carothers, 2002:6). Relatório da USAID, “Building Democracy in the Democratic Republic of Congo”, pode ser encontrado em <http://www.usaid.gov/democracy/afr/congo.html>.
- 9.** Human Rights Watch, *In the Name of Counter-Terrorism: Human Rights Abuses Worldwide*, <http://www.hrw.org/un/chr59/counter-terrorism-bck4.htm#P286ã64797>.
- 10.** Para uma visão geral da situação dos direitos humanos na Chechênia, ver Human Rights Watch, *Russia: Abuses in Chechnya Continue to Cause Human Suffering* (29/1/2003), <http://www.hrw.org/press/2003/01/russia012903.htm> e *Human Rights Situation in Chechnya* (abril de 2003), <http://www.hrw.org/background/eca/chechnya/index.htm>. Para informações atuais (embora em alguns casos não inteiramente imparciais), ver <http://www.watchdog.cz/>.
- 11.** “Desde o lançamento da operação militar na Chechênia em 1999, líderes russos têm descrito o conflito como uma operação contraterrorista e têm tentado afastar as condutas abusivas das forças russas da avaliação internacional, invocando os imperativos do combate ao terrorismo. Esse padrão se tornou mais pronunciado desde os ataques de 11 de setembro, quando a Rússia começou a buscar convencer a comunidade internacional de que a operação na Chechênia era sua contribuição à campanha internacional contra o terrorismo [...]. Os líderes mundiais, até então críticos da conduta russa na Chechênia, fizeram pouco para desafiar esses argumentos.” Trecho de um documento elaborado pela Human Rights Watch para a 59ª Reunião da Comissão de Direitos Humanos da ONU (ver <http://hrw.org/un/chr59/counter-terrorism-bck4.htm#P286-64797>).
- 12.** Informações sobre as violações israelenses aos direitos humanos são altamente politizadas. Btselem, o Centro Israelense de Informações sobre Direitos Humanos nos territórios ocupados, talvez seja a fonte mais neutra (ver [www.btselem.org](http://www.btselem.org)).
- 13.** Para uma importante ilustração desse fenômeno no microcosmo, ver *Al-Mawazi, Gaza Strip: Intolerable Life in an Isolated Enclave* (Btselem, março de 2003), <http://www.betselem.org/Download/2003ãAlãMwassyãEng.pdf>.
- 14.** Assassínatos políticos – senão terrorismo, então execuções extrajudiciais – têm se tornado parte regular da reação israelense ao terrorismo. Na Chechênia, a tortura tornou-se tão difundida que, no verão de 2003, o Comitê Europeu para

a Prevenção da Tortura emitiu uma rara declaração pública (<http://www.cpt.coe.int/documents/rus/2003-33-inf-eng.htm>), seguida de fortes críticas da Assembléia Parlamentar do Conselho da Europa na primavera.

**15.** Para apelos das ONGs de direitos humanos, conclamando os países ocidentais a serem mais incisivos sobre a questão da Chechênia, ver <http://www.hrw.org/press/2003/06/russia062003.htm>; <http://www.hrw.org/press/2003/05/russia053003.htm>; <http://www.reliefweb.int/w/rwb.nsf/0/5404f2f0528bc31949256cb6000da38f?OpenDocument>.

**16.** Mesmo o novo “mapa do caminho” para a paz coloca virtualmente toda a culpa nos terroristas palestinos, e a administração continua a tratar o terrorismo de Estado israelense menos criticamente.

**17.** Sobre a expansão da brutalidade russa na vizinhança da Ingushetia, ver Human Rights Watch, *Russia: Abuses Spread Beyond Chechnya*, <http://www.hrw.org/press/2003/07/russia071603.htm>.

**18.** Restrições às liberdades civis nos Estados Unidos apresentam uma dinâmica similar, embora em escala bem menor.

**19.** Ver, por exemplo, Lawyers Committee for Human Rights, “A Year of Loss: Reexamining Civil Liberties since September 11”, disponível em <http://www.lchr.org/pubs/descriptions/lossareport.pdf>, onde é apontado (na p.1) que a inclinação da Administração a usar argumentos de segurança nacional com o objetivo de restringir as liberdades civis é anterior ao 11 de setembro.

**20.** Por exemplo, em seu pronunciamento de 2003 para o Estado da União, o presidente Bush afirmou que “A bandeira americana significa mais do que nosso poder e nossos interesses. Nossos fundadores dedicaram esse país à causa da dignidade humana, aos direitos de cada pessoa e às possibilidades de cada vida. Essa convicção nos leva ao mundo para ajudar os aflitos, defender a paz e frustrar os desígnios dos homens do mal” (<http://www.whitehouse.gov/news/release/2003/01/20030128-19.html>). Ver, também, o *website* de Direitos Humanos do Departamento de Estado dos Estados Unidos em <http://www.state.gov/g/drl/hr/>, onde se afirma que “o objetivo central da política externa americana tem sido a promoção ao respeito pelos direitos humanos, tal como incorporados pela Declaração Universal dos Direitos Humanos. Os Estados Unidos entendem que a existência dos direitos humanos ajuda a assegurar a paz, dissuadir a agressão, promover a regra do direito, combater o crime e a corrupção, fortalecer as democracias e prevenir crises humanitárias”.

**21.** O interesse nacional definido por Hans Morgenthau em termos de poder fornece a afirmação clássica (ver, p. ex., Morgenthau, 1951).

---

**Direitos Humanos Internacionais:  
Conseqüências Não Intencionais...**

**22.** Para uma recente expressão de uma comissão internacional altamente qualificada, ver Commission on Human Security (2003).

**23.** O termo “construção da paz” (*peace-building*) tornou-se amplamente usado após a publicação de Boutros-Ghali (1992). Ver, também, Cousens e Kumar (2001) e Fetherston (1994).

**24.** As mudanças nas operações de manutenção da paz começaram nos últimos anos da Guerra Fria, mas elas realmente só deslancharam no início dos anos 90. Ver Duffey (2000) e Malone e Wermester (2000).

---

**Referências  
Bibliográficas**

ARNSON, Cynthia J. (1989), *Crossroads: Congress, the Reagan Administration, and Central America*. New York, Pantheon Books.

BOUTROS-GHALI, Boutros. (1992), *An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peace-keeping*. New York, Department of Public Information/United Nations (Document A/47/277-S/241111, 17/6/1992, disponível em <http://www.un.org/docs/sg/agpeace.html>).

BUCKLEY JR., William F. (1980), “Human Rights and Foreign Policy: A Proposal”. *Foreign Affairs*, nº 58, pp. 775-796.

BUSH, George W. (2002), The President’s State of the Union Address, 29 de janeiro (disponível em <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/01/20020129-11.html>).

CAROTHERS, Thomas. (2002), “The End of the Transition Paradigm”. *Journal of Democracy*, vol. 13, nº 1, pp. 5-21.

CHOMSKY, Noam. (1987), “U.S. Polity and Society: The Lessons of Nicaragua”, in T. W. Walker (ed.), *Reagan versus the Sandinistas: The Undeclared War on Nicaragua*. Boulder, Westview Press, pp. 285-310.

COHEN, Roberta. (1987), “People’s Republic of China: The Human Rights Exception”. *Human Rights Quarterly*, nº 9, pp. 447-549.

---

**Jack Donnelly**

COMMISSION ON HUMAN SECURITY. (2003), *Human Security Now*. New York, Commission on Human Security.

COUSENS, Elizabeth M. e KUMAR, Chetan (eds.). (2001), *Peacebuilding as Politics: Cultivating Peace in Fragile Societies*. Boulder, Lynne Rienner.

DONNELLY, Jack. (2003), *Universal Human Rights in Theory and Practice* (2ª ed.). Ithaca, Cornell University Press.

DUFFEY, Tamara. (2000), "United Nations Peace-Keeping in the Post-Cold War Era", in C. Jones e C. Kennedy-Pipe (eds.), *International Security in a Global Age: Securing the Twenty-First Century*. Portland, OR, Frank Cass, pp. 116-137.

ECONOMY, Elizabeth e OKSENBERG, Michael (eds.). (1999), *China Joins the World: Progress and Prospects*. New York, A Council on Foreign Relations Book.

FETHERSTON, A. B. (1994), *Towards a Theory of United Nations Peacekeeping*. New York, St. Martin's Press.

FOOT, Rosemary. (2000), *Rights beyond Borders: The Global Community and the Struggle over Human Rights in China*. Oxford, Oxford University Press.

FORSYTHE, David P. (1988), *Human Rights and U.S. Foreign Policy: Congress Reconsidered*. Gainesville, University of Florida Press.

FRASER, Donald M. (1979), "Congress's Role in the Making of International Human Rights Policy", in D. P. Kommers e G. D. Loescher (eds.), *Human Rights and American Foreign Policy*. Notre Dame, University of Notre Dame Press, pp. 247-254.

HOLZGREF, J. L. e KEOHANE, Robert O. (eds.). (2003), *Humanitarian Intervention: Ethical, Legal, and Political Dilemmas*. Cambridge, Cambridge University Press.

INTERNATIONAL Commission on Intervention and State Sovereignty. (2001), *The Responsibility to Protect, Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty*. Ottawa, International Development Research Centre.

KARL, Terry L. (1986), "Imposing Consent? Electoralism vs. Democratization in El Salvador", in P. Drake e E. Silva (eds.), *Elections in Latin America*. San Diego, University of California, pp. 9-36.

---

**Direitos Humanos Internacionais:  
Conseqüências Não Intencionais...**

\_\_\_\_\_. (1995), "The Hybrid Regimes of Central America". *Journal of Democracy*, vol. 6, nº 3.

KENT, Ann. (1999), *China, the United Nations, and Human Rights*. Philadelphia, University of Pennsylvania Press.

KIRKPATRICK, Jeane J. (1979), "Dictatorships and Double Standards". *Commentary*, nº 68, pp. 34-45.

KOREY, William. (1993), *The Promises We Keep: Human Rights, the Helsinki Process, and American Foreign Policy*. New York, St. Martin's Press.

KRAMER, Daniel C. (1985), "International Human Rights", in T. E. Yarbrough (ed.), *The Reagan Administration and Human Rights*. New York, Praeger, pp. 230-254.

KRASNO, Jean E. e SUTTERLIN, James S. (2003), *The United Nations and Iraq: Defanging the Viper*. Westport, CT, Praeger.

KRAUTHAMMER, Charles. (1991), "The Unipolar Moment". *Foreign Affairs*, nº 70, pp. 23-33.

MALONE, David M. e WERMESTER, Karin. (2000), "Boom and Bust? The Changing Nature of UN Peacekeeping". *International Peacekeeping*, vol. 7, nº 4, pp. 37-54.

MORGENTHAU, Hans J. (1951), *In Defense of the National Interest: A Critical Examination of American Foreign Policy*. New York, Alfred A. Knopf.

\_\_\_\_\_. (1979), *Human Rights and Foreign Policy*. New York, Council on Religion and International Affairs.

OTTAWAY, Marina e CAROTHERS, Thomas (eds.). (2000), *Funding Virtue: Civil Society Aid and Democracy Promotion*. Washington, D.C., Carnegie Endowment for International Peace.

REED, Laura e TEHRANIAN, Majid. (1999), "Evolving Security Regimes", in M. Tehranian (ed.), *Worlds Apart: Human Security and Global Governance*. New York, I. B. Tauris, pp. 23-53.

UNDP. (1994), *Human Development Report 1994: New Dimensions of Human Security*. New York, United Nations Development Programme (disponível online em <http://hdr.undp.org/reports/global/1994/en/>).

---

**Jack Donnelly**

WEISS, Thomas G. (1999), *Military-Civilian Interactions: Intervening in Humanitarian Crises*. Lanham, MD, Rowman & Littlefield.

---

## **Resumo**

### **Direitos Humanos Internacionais: Conseqüências Não Intencionais da Guerra contra o Terrorismo**

O artigo trata da política externa norte-americana para direitos humanos no pós-11 de setembro. O argumento central é o de que as preocupações humanitárias foram obscurecidas pelo recrudescimento das questões de segurança na agenda política norte-americana desde os ataques terroristas em 2001. Ademais, o próprio conceito de segurança foi alterado. A ideologização provocada pela guerra antiterrorismo fez com que interesses em segurança passassem a ser concorrentes dos interesses em direitos humanos, revertendo o processo de mudança da política externa norte-americana iniciado no pós-Guerra Fria. A demonização do inimigo e a adoção de postura política cada vez mais unilateral por parte de Washington favorecem uma visão de “segurança nacional” que deixa pouco (ou nenhum) espaço para os direitos humanos internacionais. Contudo, as conseqüências resultantes da mudança na política externa americana podem ser consideradas, em larga medida, não intencionais, o que abriria espaço para uma possível ampliação da dimensão humana nas questões de segurança, desde que alterada também a conjuntura internacional.

**Palavras-chave:** Direitos Humanos – Segurança – Guerra contra o Terrorismo – Política Externa – Governo Bush

## **Abstract**

### **International Human Rights: Unintended Consequences of the War on Terrorism**

The article aims at discussing US foreign policy regarding international human rights after September, 11th. The main argument is that humanitarian concerns have been eclipsed by the re-inflation of security concerns in US foreign policy agenda since the terrorist attacks in 2001. Besides, there have been changes in the understanding of security. The definition of security in more ideological terms caused by the war on terror has created a competitive relation between human rights and security interests, retreating the process of change in US foreign policy that had begun after the end of the Cold War. The demonization of enemies and Washington's tendency towards unilateralism favor a vision of "national security" that leaves little (or no) space for international human rights. However, the consequences of the recent changes in US foreign policy are, to a large extent, unintended. This could allow for a potential increase in the human dimension of security concerns, as long as the international scenario changes in the forthcoming years.

**Key words:** Human Rights – Security – War Against Terrorism – Foreign Policy – Bush Administration