



3.10 • Metamorfoses da violência

A arquitetura multilateral e a visão de “paz internacional”

Sofia Santos

O PRESIDENTE NORTE-AMERICANO Woodrow Wilson no seu discurso perante o Congresso a 2 de abril de 1917 justificou a necessidade de entrada dos Estados Unidos da América (EUA) na I Guerra Mundial com o propósito de assegurar os princípios de paz, justiça e liberdade de todas as nações. O ideal wilsoniano de paz, concretizado no seu programa de “Catorze Pontos” em 1918, inspirou a conceção da Sociedade das Nações (SDN) e do respetivo pacto constitutivo, a primeira parte do Tratado de Versalhes de 1919. O compromisso preambular de “*aceitar certas obrigações de não recorrer à guerra, manter claramente relações internacionais fundadas sobre a justiça e a bonra, observar rigorosamente as prescrições do Direito Internacional*” marca uma cisão com a discricionariedade do recurso à violência e com o sistema de equilíbrio de poder. Contudo, as debilidades da SDN e a eclosão da II Guerra Mundial em 1939 demonstraram que a materialização desta visão implicaria uma edificação assente em pilares mais sólidos. A presente arquitetura é polarizada pela Organização das Nações Unidas (ONU) com 193 Estados-membros e pelos constrangimentos normativos da Carta assinada a 26 de Junho de 1945¹. É em torno deste polo que se têm construído as relações interestatais e interorganizacionais. Mas o percurso histórico da ONU e das instituições regionais, designadamente nos continentes europeu e africano, não tem sido linear: predominantemente marcado por momentos de

mutação e, pontualmente de crise, na prossecução da paz, suscitados por alterações geopolíticas e securitárias de dimensão internacional e regional.

Da Sociedade das Nações às Nações Unidas

O sistema da SDN assentava em três vertentes: desarmamento, arbitragem e segurança coletiva. As controvérsias deveriam ser submetidas a um processo de arbitragem ou decisão judicial. O Pacto estabelecia uma moratória de guerra, ou seja, uma procrastinação do uso da força por três meses, na tentativa de alcançar um acordo entre as partes nesse espaço temporal e permitia o seu recurso em legítima defesa ou no âmbito de medidas coletivas.

Após alguns sucessos iniciais, a década de trinta é marcada pela incapacidade da SDN em resolver vários conflitos e impedir o início da II Guerra Mundial². Fundamentalmente, o seu insucesso reside em três causas: ausência de universalidade³, inexistência de uma proibição efetiva de uso da força e de um mecanismo sancionatório eficaz, decorrente de um processo decisório por unanimidade e de decisões não vinculativas.

Com o intuito de “*preservar as gerações vindouras do flagelo da guerra*”, a Carta preceitua como objetivo primordial da ONU a manutenção da paz e segurança internacionais. O sistema de segurança coletiva instituído é sustentado por um princípio geral de proibição do uso da força

(art. 2.º, n.º 4), inderrogável e aceite pela comunidade internacional. A Carta prevê exceções que orientam o uso lícito da força: o direito de legítima defesa (art. 51.º), a imposição de sanções militares (art. 42.º) e o uso da força pelas instituições regionais após autorização do Conselho de Segurança (CSNU) (art. 53.º). A responsabilidade primária deste órgão na manutenção da paz e segurança internacionais — órgão que congregou as potências vencedoras como membros permanentes com direito de veto, contrastando com a ausência dos EUA na SDN —, concretiza-se através da solução pacífica de conflitos ou — num processo gradual de decisões vinculativas despoletado pela determinação de uma “ameaça” ou “rutura à paz” ou “agressão” — da imposição de medidas provisórias de sanções não militares ou, em último recurso, de sanções militares.

As metamorfoses do sistema onusiano

O fim do conflito bipolar constitui um momento de transição decisivo. Se, por um lado, evidencia uma capacidade de decisão sem precedentes do CSNU, na sequência da invasão do Kuwait pelo Iraque (2.8.1990) — a qual não se pode considerar uma metamorfose propriamente dita, mas uma efetivação do Capítulo VII —, por outro, assinala o início de uma crescente consciencialização das insuficiências normativas e operacionais e, conseqüente transformação do sistema, visível em diferentes aspetos.

Organizações	Missões
ONU ¹	UNTSO — Organização das Nações Unidas para a Supervisão do Armistício entre Israel e os países árabes (5/1948), UNMOGIP — Grupo de Observação Militar entre a Índia e Paquistão (1/1949), UNFICYP — Força de Manutenção de Paz em Chipre (3/1964), UNDOF — Força Encarregada de Observar a Separação nos Montes Golá (6/1974), UNIFIL — Força Interina de monitorização da cessação de hostilidades/garantir acesso humanitário às populações no Líbano (3/1978), MINURSO — Missão para o Referendo no Saara Ocidental (4/1991), UNMIK — Missão de Administração Interina no Kosovo (6/1999), UNAMA — Missão de Assistência na Afeganistão (3/2002), UNMIL — Missão de monitorização do acordo e processo de paz na Libéria (9/2003), UNOCI — Operação de proteção de civis e apoio ao governo/reforma do setor da segurança (RSS) na Costa do Marfim (4/2004), MINUSTAH — Missão para a Estabilização do Haiti (6/2004), UNAMID — Missão Híbrida das NU/UA: proteção dos civis/facilitação da ajuda humanitária/apoio ao processo de paz em Darfur (7/2007), MONUSCO — Missão de Estabilização na República Democrática do Congo (RDC) (7/2010), UNISFA — Força de Segurança Interina para Abyei (6/2011), UNMISS — Missão de consolidação da paz e segurança/apoio ao desenvolvimento na República do Sudão do Sul (7/2011), MINUSMA — Missão de Estabilização Multidimensional Integrada no Mali (4/2013), MINUSCA — <i>United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in the Central African Republic</i> (4/2014).
OTAN	KFOR — Operação de apoio à paz no Kosovo (6/1999), Operation Active Endeavour — Operação de vigilância marítima, de atividades terroristas, no Mediterrâneo (10/2001), ISAF — Força Internacional de Assistência à Segurança no Afeganistão (8/2003), Operation Ocean Shield — Operação naval de combate à pirataria ao largo do Corno de África (8/2009).
UE	Missões militares: EUFOR ALTHEA — garantir o cumprimento dos Acordos de Dayton na Bósnia-Herzegovina (12/2004), EUNAVFOR Somalia (Operation Atalanta) — Operação naval de combate à pirataria e assalto armado/proteção da navegação ao largo do Corno de África e Índico Ocidental (12/2008), EUTM Somalia — formação das forças de segurança (4/2010), EUTM-Mali — formação das Forças Armadas (2/2013). Missões civis: EUSEC RD CONGO — aconselhamento e assistência na reforma das Forças Armadas (6/2005), EUBAM Rafah — assistência fronteiriça para o Ponto de Passagem de Rafah (11/2005), EUBAM Moldova/Ukraine — assistência na fronteira entre os dois países (12/2005), EUPOL COPPS — missão de polícia para os Territ. Palestínianos (criação das instituições para um futuro Estado Palestíniano) (1/2006), EUPOL Afghanistan — treino da polícia afegã (6/2007), EUPOL RD CONGO — apoio na reforma das forças de polícia/no setor da justiça e na efetivação do respeito pelos direitos humanos (7/2007), EULEX Kosovo — apoio no estabelecimento de um Estado de Direito (2/2008), EUMM Georgia — monitorização/contributo para o processo de estabilização (10/2008), EUCAP NESTOR — treino e apoio das capacidades marítimas nos países do Corno de África e Índico Ocidental (07/2012), EUCAP SAHEL Níger — treino das forças de segurança para combater o terrorismo e o crime organizado (8/2012), EUBAM Libya — apoio à melhoria e ao desenvolvimento do controlo fronteiriço (5/2013), EUFORFOR República Centro Africana — apoio temporário no sentido de garantir a segurança na área de Bangui (2/2014).
OSCE ²	Missões em Skopje (12/1992), Moldávia (2/1993), Bósnia-Herzegovina (12/1995), Albânia (3/1997), Kosovo (6/1999), Sérvia (1/2001) Montenegro (6/2006): apoio às instituições democráticas e boa governação/promoção dos direitos humanos, sobretudo minorias, e da segurança.
UA	AMISOM — Missão de apoio à paz/criação de condições para ajuda humanitária na Somália (2/2007), UNAMID — Missão Híbrida das Nações Unidas/União Africana (7/2007), MISCA — Missão de Estabilização na República Centro-Africana (12/2013).
CEDEAO	ECOMIB — Missão de apoio à segurança na Guiné-Bissau (4/2012).
OEAS	MAPP-OEA — Missão de Apoio ao Processo de Paz na Colômbia (2/2004).

Operações e Missões das Organizações Internacionais e Regionais (a decorrer, Junho de 2014). Fonte: compilação da autora.

¹ Missões lideradas pelo Departamento de Operações de Manutenção de Paz

² A Organização dispõe de “Offices”, “Centres” e “Project Offices” na Ucrânia, Azerbaijão, Arménia, Turquemenistão, Cazaquistão, Tajiquistão, Quirguistão e Uzbequistão.

Face à inexistência de acordos militares, previstos pela Carta⁴, a delegação da implementação de medidas militares a uma coligação de Estados, neste caso liderada pelos EUA (Res. 678, 1990), representa a conceção de um sistema alternativo, o qual possibilitou a execução de tais medidas em outras situações.

Além disso, a predominância de conflitos intra-estaduais e novos cenários de ameaça conduziram a uma flexibilização da interpretação da Carta, delineada com base no modelo clássico de conflitos, e a uma maleabilidade dos limites impostos pela soberania e assuntos internos. A determinação do êxodo curdo no norte do Iraque como uma “ameaça à paz” na Resolução 688 (1991), com o estabelecimento de uma zona de exclusão aérea, e a autorização da primeira intervenção humanitária num conflito interno, na Somália em 1992 (Res. 794), revelam uma nova prática do CSNU, segundo a qual graves violações dos direitos humanos e crises humanitárias podem justificar o recurso ao uso da força.

A complexidade dos conflitos implicou uma evolução de missões de paz com forças restritas, sobretudo com funções de monitorização (“capacetes azuis”)⁵, no sentido de missões com forças amplas, fortemente militarizadas para a imposição da paz (*peace-enforcement*). Estas não se encontram sujeitas aos pressupostos do *peacekeeping* tradicional: consentimento das partes envolvidas, imparcialidade e proibição do uso da força, exceto em legítima defesa. Uma outra importante faceta passou a ser a consolidação da paz (*peacebuilding*), destinada a apoiar a construção, consolidação e estabilização do Estado a fim de evitar o reinício das hostilidades. Os tipos de missões enunciados não devem, contudo, ser considerados de forma estanque.

O início do século XXI é marcado por uma maior preocupação com a proliferação de armas de destruição massiva (ADM) e o novo terrorismo internacional. De modo inédito, o CSNU, num primeiro momento, determinou, na sequência dos ataques de 11 de setembro de 2001, que atos terroristas constituem ameaças à paz (Res. 1368, 2001), e num segundo momento, como legislador, decidiu medidas gerais e com uma duração ilimitada relativas ao financiamento do terrorismo e à proliferação de ADM (Res. 1373 (2001) e 1540 (2004) respetivamente) que vinculam todos os Estados-membros à sua incorporação nos sistemas jurídicos nacionais.

A linha de evolução conceptual foi complementada por uma linha de evolução institucional: a criação do Comité Contra o Terrorismo (2001) com o objetivo de monitorizar a implementação da Resolução 1373, do Comité 1540 (2004) para monitorizar a respetiva resolução e da Comissão de Consolidação da Paz (2005) com o propósito de apoiar as operações deste domínio.

As organizações regionais e a intersegurança

À semelhança da ONU, os novos desafios geopolíticos e securitários originaram um maior dinamismo das organizações regionais, que se

prende com a identificação da necessidade de reorientação dos seus propósitos, a fim de evitar a sua marginalização/irrelevância, e possível significado do seu contributo para a paz e com o impulso dado pelo CSNU ao delegar a execução de medidas militares.

Com efeito, inúmeras missões com diferentes características têm sido conduzidas por iniciativa autónoma, com um mandato do CSNU e/ou em articulação interorganizacional. Estas duas últimas modalidades refletem um fenómeno que se pode designar de intersegurança: cooperação interorganizacional, por vezes simultânea⁶, por vezes sequencial⁷, com base no reconhecimento de que, na sua generalidade, as ameaças são comuns e da importância da complementaridade.

“**Se as mutações do sistema internacional conduziram – e conduzem – a transformações das instituições multilaterais, é a sua (in)capacidade de ação que (im)possibilita a pacificação deste sistema.**”

No continente europeu, o colapso da União Soviética e a abolição do Pacto de Varsóvia repercutiram-se no estabelecimento da Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE), uma Conferência de diálogo e negociação de 1972 a 1990 e na identidade da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) (1949), ambos produtos da Guerra Fria. A Aliança passou a contemplar, para além da defesa coletiva, operações de apoio à paz e de gestão de crises, tendo desempenhado a sua primeira operação na Bósnia-Herzegovina (1995-2003). A União Europeia (UE), originariamente com objetivos puramente económicos, desenvolveu uma política de segurança e defesa desde 1992, a qual incorporou progressivamente as funções da União da Europa Ocidental. Em contraponto com a postura da OTAN nos Balcãs e, sobretudo, a intervenção humanitária no Kosovo (1999) sem mandato do CSNU, o imobilismo político-militar da UE foi somente superado em 2003 com a operação civil na Bósnia-herzegovina e, sobretudo, com a operação militar na Macedónia.

No continente africano, a Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO, 1975) desenvolveu uma vertente securitária de relevo desde 1993, interligando paz/segurança/desenvolvimento e concebendo uma força de intervenção⁸. A dinâmica em África é, ainda, marcada pela substituição da Organização da Unidade Africana (1963) pela União Africana (UA), em 2002, com uma dimensão securitária mais acentuada⁹. Esta transição assentou na noção de que uma interpretação rígida dos princípios de soberania e de integridade territorial não poderia continuar a obstar a intervenções para pôr termo a graves violações dos direitos humanos, crimes de

guerra e genocídio e na criação de uma “Arquitetura de Paz e Segurança Africana”.

Tendencialmente, as organizações europeias têm atuado para além do continente, como demonstram as inúmeras missões da UE em África e o apoio da OTAN sob diferentes formas à UA, enquanto as africanas se têm limitado à esfera regional. Este facto explica-se pela forte consciência das primeiras de que uma crise remota se pode tornar uma ameaça para os Estados-membros e por uma maior capacidade operacional.

Limitações da presente arquitetura

Ainda que o fim último permaneça intacto, a prossecução da paz foi implicando mecanismos diferentes e mais complexos. Sendo certo que a arquitetura tem sido bem-sucedida em inúmeras situações, os momentos de crise da ONU, resultantes da incapacidade de conter graves violações dos direitos humanos e genocídio ou intervenções militares ilegítimas (Iraque, 2003), prendem-se com os limites do paradigma – inexistência de uma componente militar, divergentes interpretações da proibição do uso da força, do direito de legítima defesa, de ameaça e de intervenção humanitária e existência de uma responsabilidade de proteger da comunidade internacional – com implicações na atuação das instituições regionais, sobretudo em virtude de a Carta ter cristalizado o Direito Internacional e de os respetivos tratados constitutivos revelarem a sua subordinação aos princípios onusianos. ■

Notas

¹ A Carta entrou em vigor a 24 de Outubro de 1945.

² Como a invasão da Manchúria pelo Japão (1931), a conquista da Abissínia (Etiópia) pela Itália (1935) e a invasão da Finlândia pela União Soviética (1939).

³ Formalmente, a SDN entrou em vigor a 10 de janeiro de 1920 depois da ratificação do Tratado por 30 Estados e foi extinta a 18 de abril de 1946. Alguns Estados nunca foram membros, outros fizeram parte da organização por apenas um período de tempo limitado, por exemplo, a União Soviética (1934-1939), a Alemanha (1926-1933), a Itália (1919-1937) e o Japão (1919-33).

⁴ Em 1950, os EUA lideraram uma coligação no conflito que opôs as duas Coreias. Porém, esta ocorreu com base na resolução 377 (V) “*Uniting for Peace*” da Assembleia Geral (conjugada com as resoluções 83 e 84 do CSNU).

⁵ As operações de paz, com início em 1948, não se encontram previstas especificamente na Carta. Pode-se considerar a única transformação de relevo durante a Guerra Fria.

⁶ Por exemplo, no Afeganistão (UNAMA, ISAF e EUPOL) e Kosovo (UNMIK, KFOR, EULEX e OSCE).

⁷ Por exemplo, na Bósnia-Herzegovina (IFOR/SFOR, missão da OTAN para EUFOR Althea, missão da UE) e no Burundi (AMIB, missão da UA para ONUB, missão da ONU).

⁸ O Grupo de Monitorização do Cessar-Fogo (ECOMOG) conduziu missões na Libéria (1990-1999), Guiné-Bissau (1998-1999), Serra Leoa (1997-2000) e na Costa do Marfim (2003-2004).

⁹ A UA liderou missões, por exemplo, no Burundi (2003-2004) e no Sudão (2005-2007).