



3.19 • Metamorfoses da violência

A violência e a promoção da paz

Luís Valença Pinto

TRATAR O RECURSO À VIOLÊNCIA em nome da Paz exige um cuidado essencial. De facto raramente um conflito foi desencadeado sem que se tenham invocado preocupações de paz como seu pretexto. O julgamento da História mostramos como isso é falacioso.

O critério imperativo

Para que com legitimidade se possa falar do recurso à violência para promover a paz são pois necessários cuidados e critério. E não parece haver critério que se possa substituir ou sobrepor ao da legitimidade. Nos últimos cem anos a afirmação dessa legitimidade deixou de se situar apenas no debate sobre as questões morais e éticas da Guerra Justa para, tendo-as como obrigatório pano de fundo, encontrar uma tradução política objetiva nas decisões dos órgãos competentes das organizações internacionais com responsabilidade pela paz e segurança globais.

Fora dessa legitimidade é sempre possível e necessário ter reservas quanto ao compromisso das ações assim empreendidas perante os interesses dos poderes dominantes.

O processo de legitimação global do recurso à violência a bem da paz foi iniciado em 1919 pela Sociedade das Nações (SDN) e está desde 1945 confiado à Organização das Nações Unidas (ONU).

É sabido o fracasso da SDN. Não vem a propósito discuti-lo. Mas não se pode deixar de olhar para a SDN como uma primeira tentativa, ainda que tragicamente mal sucedida, de criar um mecanismo de regulação internacional visando a paz e a segurança. E é também verdade que durante a sua existência e com a legitimidade conferida pelos seus órgãos de decisão, a SDN conduziu algumas ações de salvaguarda da paz, ainda que com apelo muito reduzido a fatores de violência. Ficaram porém o sentido de imperativo, a intenção e a vontade de conferir maior eficácia à promoção da paz. E foi com esse propósito que a questão foi retomada no processo de constituição da ONU.

Nesta transição institucional não houve alteração de princípios essenciais, mas o enquadramento passou a ser muito significativamente diferente e, como se mostrara indispensável, mais favorável aos objetivos pretendidos.

Isso porque, pesem embora as muitas dificuldades e oposições de vontades, o quadro político da formação da ONU refletiu uma perspectiva, se não de entendimento, pelo menos de responsabilidade global, que nunca estivera presente na SDN. E também porque, em coerência, foram desenhados processos e mecanismos de decisão mais realistas, ainda que de difícil gestão. Esta matriz fundadora não se alterou até ao pre-

sente. A Carta não foi modificada e a repartição e definição de competências é a original. Foi naturalmente evoluindo algum preceituado doutrinário e a prática, ainda que não seja diversa quanto aos seus princípios e natureza, é hoje algo diferente.

Sem surpresa, assistiu-se nestes tempos de existência da ONU a algumas perversões e desvios. Sem ser exaustivo e mesmo sem incluir o muito discutível caso da Coreia (1950), inscrevem-se nessa categorização as intervenções na Hungria (1956), na antiga Checoslováquia (1968), no Afeganistão (1979), em Granada (1983) ou no Iraque (2003).

Mas importa mais assinalar a ação muito positiva que tem sido levada a cabo. O recurso à violência a favor da paz deve ser entendido como uma prática excecional mas, não negligenciando essa perspectiva, pode e deve desejar-se mais e melhor. O que não ofusca o grande esforço que tem sido feito e o seu muito razoável sucesso. diretamente pela ONU e também, nos termos de uma possibilidade consagrada na Carta, por organizações regionais como a NATO, a União Europeia e a União Africana, atuando em cumprimento de mandato da ONU e portanto em seu nome.

Na estrutura da ONU e salvo no que toca às questões do financiamento, a Assembleia Geral não detém competências deliberativas em matéria de recurso à violência para promover a paz. Os seus poderes consistem sobretudo na capacidade para discutir as questões, para recordar princípios e para fazer recomendações. Por essa razão e mesmo sem ter competências executivas, a Assembleia Geral assume-se na ordem global como uma relevante instância moral e política.

O órgão decisor é o Conselho de Segurança. É nele que reside em exclusivo a capacidade para, com legitimidade, decidir o recurso à violência a favor da paz e da segurança internacionais. Por força da composição do Conselho e das regras do seu processo deliberativo, essas decisões são muito frequentemente difíceis e morosas. Às vezes mostram-se mesmo inatingíveis. Mas nada disso pode pôr em causa o primado da legitimação pelo Conselho de Segurança.

Constantes e transições

Operações de paz é a designação que foi genericamente cunhada para identificar o recurso à violência na promoção da segurança e da estabilidade internacionais.

A evolução do contexto e dos parâmetros da segurança tem naturalmente feito mudar o conceito destas operações, tanto quanto à sua tipologia como quanto aos seus processos. tal como alteraram a quase exclusividade que as Nações Uni-

das detiveram para a sua conduta concreta, especialmente durante o período da Guerra Fria.

Ambas as coisas estão ligadas e são importantes transições que importa conhecer, tanto nos seus fundamentos como nas suas diversas traduções. Mas, antes de analisar essas evoluções e até para compreender melhor os seus contextos, é útil reter que os princípios morais e políticos que regem o uso da violência a favor da paz se mantiveram, no essencial, inalterados desde 1945 até ao presente.

Não existe nenhuma codificação formal desses princípios, mas é inteiramente razoável considerar que eles, que são o elemento matricial e de continuidade destas intervenções, são fundamentalmente cinco.

“ [...] o uso da violência a favor da paz não dispensa, antes exige, uma continuada e até reforçada ação política. ”

Acima de todos, o preceito obrigatório da legitimidade, que só o Conselho de Segurança proporciona, mediante a aprovação de uma sua resolução. Evidentemente que a legitimidade não fica definitivamente garantida nesse ato, antes carecendo de ser observada e por essa forma percebida, em todas as ações de materialização que se sigam.

Depois, o da boa conformação do uso da violência com o direito internacional e com o direito humanitário, desde a fase política da decisão da intervenção, passando pelo mandato conferido aos seus executantes e indo até ao planeamento das correspondentes atuações e às regras de empenhamento dos seus agentes.

Em terceiro lugar, o princípio da imparcialidade das ações internacionais de promoção de paz perante as partes desavindas. Uma imparcialidade que deve ser manifesta e inequívoca, tanto na perspectiva política adotada, como na prática concreta. A tradução mais impressiva desta exigência de imparcialidade está no facto de estas ações deverem ser conduzidas sem a identificação de um “inimigo” concreto. Deve porém ser reconhecido que este preceito da imparcialidade e da ausência de “inimigo” tem forçosamente uma tradução particular quando é preciso impor a paz, possibilidade de ação que mais recentemente foi introduzida.

O quarto princípio permanente tem a ver com a proporcionalidade que em cada instante tem

de existir e ser nítida entre o problema e a resposta que se lhe procura dar.

Finalmente, e este é um princípio absolutamente decisivo para o sucesso destas ações, a necessidade de haver um objetivo político, claro e razoável, traduzido por um *end state* a que se deseja chegar, que fundamente o recurso à violência e o modo como isso é levado a cabo e que, ao mesmo tempo, permita o constante acompanhamento, aferição e, se necessário, ajustamento da ação.

Se são estes os elementos de identidade e de continuidade, são várias as dimensões de transição que, no que respeita ao emprego da violência a favor da paz, ocorreram nas últimas décadas, sobretudo no período posterior ao fim da Guerra Fria.

De uma situação muito marcada pela rigidez estratégica passou-se para uma situação de crise muito generalizada e quase permanente, ditada em muitos casos por tensões nacionalistas, étnicas e religiosas, fazendo perceber duas coisas principais.

Uma, a compreensão de que na promoção da paz era indispensável fazer evoluir a relação entre ação política e uso da violência.

De facto, no tempo da Guerra Fria, uma lógica *clauswitziana* estava implicitamente presente nessa equação, levando a entender que também neste contexto, apesar de tão particular e diferente, o recurso à violência era percebido como “a continuação da política por outros meios”, fazendo com que o correspondente emprego da violência tivesse sido batizado como sendo do tipo *fire and forget*, o que, não sendo nada abonatório do compromisso político de que beneficiava, em muito enfraquecia a sua potencial eficácia.

Contemporaneamente passou-se, e muito adequadamente, para a compreensão de que o uso da violência a favor da paz não dispensa, antes exige, uma continuada e até reforçada ação política.

A segunda grande evolução conceptual consiste em entender que, nas condições do presente, não tem mais sentido fazer assentar fundamentalmente no fator militar o empenhamento internacional a favor da paz, ainda que ele tenha ab-

solutamente que continuar a estar presente e muitas vezes tenha mesmo de ser exercitado em termos mais expressivos do que era corrente no passado.

Nos tempos mais recentes, tudo tem confirmado estas duas transições e, mais do que isso, elas têm sido acentuadas.

A emergência de novas ameaças e riscos constitui para tal um fator determinante, desde logo porque essas ameaças e riscos se caracterizam por assimetria em relação aos instrumentos securitários clássicos, militares e policiais. O que reforça a necessidade de, na tentativa de resposta a esses fatores de crise, fazer acompanhar a violência militar de outras dimensões de ação estratégica, nomeadamente diplomática, económica, financeira, social e cultural. Tudo sob a inequívoca direção da política, a quem compete assegurar a harmonização, convergência e coerência deste modelo de atuação multidimensional e interdisciplinar.

E ainda porque, na sua generalidade, essas novas ameaças e riscos têm carácter transnacional, o que conduz à necessidade de as enfrentar na origem, procurando eliminá-las e, no mínimo, contrariar e prevenir que se manifestem noutros espaços.

Acresce que se verifica uma correspondência entre estes fatores de risco e o colapso de alguns Estados. A fraqueza de um Estado convida à instalação desses elementos de perturbação que, frequentemente, acabam por conduzir ao falhanço e ao colapso generalizado desse Estado, dando origem a crises acentuadas, destruindo a ordem e as condições de vida das correspondentes sociedades e criando um clima de instabilidade e de perigo lesivo da paz e da segurança internacionais. Os exemplos do Afeganistão, da Somália, do Mali ou da Guiné-Bissau são a esse título bem elucidativos.

É para responder a situações deste tipo que surge o conceito de imposição da paz, fazendo admitir, desejavelmente de modo tão limitado quanto possível, a existência se não de um inimigo, pelo menos de um opositor que é preciso reduzir e neutralizar. Elementos talibã, milícias UÇK, “senhores da guerra”, al-Qaeda ou al-Sha-

bab inscrevem-se naturalmente nesta categorização.

A conjugação destes vários aspetos faz acentuar a preocupação humana da segurança contemporânea, ligada à proteção das vidas, bens e direitos das pessoas e à afirmação de critérios como os do primado da lei e da boa governação. Dispensa argumentação constatar que para nada disso se encontra resposta apenas no recurso à violência armada, sendo também manifesto que o recurso a esse tipo de violência é requisito fundamental e por regra prévio à ação das outras dimensões de atuação.

Outra consideração reside na evidente necessidade de empenhar nos esforços internacionais de promoção da paz os atores (organizações internacionais, poderes regionais e agências especializadas) mais aptos a responder aos desafios de cada situação concreta em função das suas particulares valências e capacidades, e sempre sem pôr em causa, antes afirmando, o primado da ONU, designadamente no plano da legitimação internacional. ■

NOVAS TENDÊNCIAS

Sobretudo desde o início da década de 1990 surgiram ou foram reafirmadas novas tendências em matéria de promoção internacional da paz. Justifica-se, em particular, fazer referência a duas delas.

A primeira tende a reconhecer um direito de ingerência o que, sendo controverso face à noção clássica de soberania, vai ganhando espaço como consequência da própria erosão dessa leitura da soberania e também face à emergência de gravíssimas situações humanitárias.

Vem a propósito recordar a observação de François Mitterrand quando disse “*a obrigação de não ingerência termina no ponto exato em que nasce o risco de não assistência*”.

Mais recentemente, em 2005, a ONU desenvolveu o conceito de “responsabilidade de proteger”, orientado para uma ação internacional efetiva visando a proteção das populações civis e centrada no domínio humanitário.

Casos como os do Ruanda, do Kosovo ou da Somália são exemplos da invocação do primeiro desses novos institutos e a intervenção que há pouco tempo ocorreu na Líbia um exemplo do segundo.

Em todos eles e por mais limitada que tenha sido a definição de objetivos militares, os meios de violência armada desempenharam sempre um papel indispensável.