



3.9 • Metamorfoses da violência

A governação da segurança: responsabilidade de intervir e proteger

Marcos Farias Ferreira

QUANDO, EM SETEMBRO DE 2003, o secretário-geral da ONU Kofi Annan convocou um painel de especialistas para estudar a mudança nas relações internacionais e os desafios, riscos e ameaças que tal mudança representava para a segurança internacional, estava a assumir que a globalização da política é um fenómeno incontornável do nosso tempo e que a organização deve apresentar soluções concretas com vista a regular esse espaço político emergente. É neste sentido que vão sendo definidas as bases de uma governação global da segurança enquanto mecanismo difuso de normas, regras e decisões para a gestão e resolução de conflitos, sem autoridade centralizada e preservando a responsabilidade e as competências primárias do Estado soberano. O processo é difuso e descentralizado, antes de mais porque está aberto à contestação de diferentes perspetivas e atores que suscitam questões como “Para quem é a segurança internacional?”, “Para que serve a segurança internacional?”, “Como se articulam os interesses e a responsabilidade nacional, internacional e cosmopolita?” O Conselho de Segurança da ONU (CdS) é o ponto fulcral desta emergente governação global da segurança, não só porque os Estados soberanos continuam a reservar para si o monopólio da violência legítima (Max Weber), mas também porque vão reconhe-

cendo, progressivamente, que o multilateralismo é o contexto mais adequado para negociar princípios e soluções duradouras para conflitos, crises e quebras da paz.

Contudo, a diversidade de interesses e pontos de vista sobre as questões levantadas acima, entre outras, torna difícil consensuar mecanismos eficazes e coerentes. A globalização de riscos, ameaças e desafios acontece num mundo dividido em Estados soberanos, ciosos dos interesses nacionais e presos em dilemas de segurança, que optam frequentemente por estratégias competitivas como modelo de racionalidade a seguir na produção e distribuição de segurança. A discussão em torno da soberania, e das prerrogativas políticas que a acompanham, está no centro das tensões relativas à redefinição da segurança internacional e à articulação de uma governação global da segurança. Quando o Estado soberano e o seu aparelho militar-repressivo são a causa direta da insegurança de pessoas e comunidades (insegurança humana) que tem por função proteger, a sociedade internacional não pode iludir a questão da sua própria responsabilidade, não só na proteção dessas pessoas e comunidades mas também no evitar da escalada regional de tensões e conflitos domésticos. Com o fim da Guerra Fria e a recuperação do CdS da ONU como sede da legiti-

midade internacional (Adriano Moreira), ressurgiu também o debate em torno do chamado direito de ingerência, da condicionalidade da soberania e da relação entre ordem e justiça nas relações internacionais. Os consensos a que a este nível tem sido possível chegar no CdS são condicionados, é certo, pelo calculismo e prudência política das potências que dispõem de direito de veto, mas também refletem o pragmatismo de soluções que são imperfeitas porque tendem a representar o mínimo denominador comum entre os interesses e concessões de ordem política em confronto na sociedade internacional.

Responsabilidade de proteger

A vontade e a capacidade de a sociedade internacional intervir na resolução de conflitos domésticos têm sido articuladas, desde 1999, em termos da responsabilidade de proteger pessoas e comunidades vulneráveis ou atacadas diretamente, nos seus direitos e dignidade, pelos Estados de que são cidadãos. A polémica ação militar da OTAN contra a Jugoslávia em nome dos direitos dos kosovares, mas sem mandato do CdS da ONU, obrigou a rever a questão do direito de ingerência, procurar bases renovadas para o humanitarismo político-militar e legitimá-lo de forma consensual. As lições retiradas dos fracassos na Somália, Ruanda e Kosovo, designadamente, obrigaram a uma maior precaução na definição de estratégias mas também geraram uma ambição renovada na definição de mecanismos multilaterais capazes de (i) prevenir o surgimento de novos conflitos ou o seu reacendimento, (ii) intervir eficazmente na contenção e gestão de conflitos domésticos, e finalmente (iii) garantirem a manutenção da paz e a reconstrução pós-conflito com base em consensos reforçados entre os atores locais. O desafio para muitos reside em saber qual a natureza da paz promovida em zonas de conflito por intermédio das diferentes missões de paz da ONU, e se os consensos promovidos se limitam a importar e impor modelos externos, que não garantem mais que uma ‘paz virtual’, ou se são capazes de construir soluções locais, apropriadas pelos diferentes atores, para as causas mais profundas dos conflitos. Para os mais preocupados com os efeitos sobre a soberania estatal, o limite intransponível que põe em causa os acordos sobre a operacionalização da responsabilidade de proteger é o da mudança de regimes. Aquém disso, a governação global da segurança vai consensualizando novas soluções.

Apesar das controvérsias, a ideia da responsabilidade de proteger tem feito o seu caminho na sociedade internacional e tem marcado os debates sobre a melhor maneira de prevenir, dissuadir e punir atrocidades cometidas por entidades esta-

A PROTEÇÃO DE CIVIS VULNERÁVEIS NAS RESOLUÇÕES DO CdS DA ONU (2013)

Resolução 2132 (adotada a 24 de dezembro de 2013 por unanimidade)

O CdS aprova a recomendação do secretário-geral para aumentar o contingente da UNMISS e apoiar a proteção de civis e provisão de assistência humanitária perante o recrudescimento do conflito interno no Sudão do Sul.

Resolução 2127 (adotada a 5 de dezembro de 2013 por unanimidade)

O CdS enfatiza a necessidade de coordenação e partilha de informação entre BINUCA, AU-RTF e MISCA na República Centro-Africana, no contexto da proteção de civis e ações contra o grupo armado LRA.

Resolução 2119 (adotada a 10 de outubro de 2013 por unanimidade)

O CdS encoraja a MINUSTAH a continuar a colaborar com o governo do Haiti na promoção de proteção adequada à população civil, com particular atenção para as necessidades da população deslocada e outros grupos vulneráveis, em especial mulheres e crianças, por exemplo através do policiamento comunitário conjunto dos campos de deslocados.

Resolução 2100 (adotada a 25 de abril de 2013 por unanimidade)

O CdS decide que o mandato da MINUSMA no Mali consiste em garantir a proteção de civis sob ameaça iminente de violência física, a proteção específica de mulheres e crianças afetadas pelo conflito armado através do estabelecimento de conselheiros para esse efeito específico, e suprir as necessidades das vítimas de violência sexual e de género.

Resolução 2098 (adotada a 28 de março de 2013 por unanimidade)

O CdS autoriza a MONUSCO, através do seu contingente militar, a tomar todas as medidas necessárias para garantir a proteção de civis sob ameaça iminente de violência física no leste da RD do Congo, através das suas forças regulares ou da brigada de intervenção (FIB) conforme for adequado.

Resolução 2093 (adotada a 6 de março de 2013 por unanimidade)

O CdS insta a AMISOM na Somália a fortalecer a proteção de mulheres e crianças no âmbito da missão do seu contingente civil e exige a todas as partes, incluindo grupos armados e milícias, o fortalecimento da proteção dos campos de deslocados.

tais, e não estatais, e proteger as putativas vítimas. O princípio foi adotado por unanimidade, em 2005, pelos chefes de Estado e de governo reunidos na cimeira mundial da ONU, e desde então foi já reafirmado duas vezes pelo CdS. Assim, e enquanto mecanismo de regulação e governação multilateral, a responsabilidade de proteger assenta em três pilares: (i) a responsabilidade primária dos Estados na proteção das suas populações face a quatro categorias de crimes: crimes de genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade; (ii) a responsabilidade da sociedade internacional de assistir os Estados no cumprimento dessa responsabilidade primária; e (iii) a responsabilidade da sociedade internacional de agir de forma decisiva e atempada, de acordo com a carta da ONU, nos casos em que um Estado é manifestamente incapaz de proteger as populações face àquelas quatro categorias de atrocidades. Após a cimeira de 2005, o princípio foi adotado pelo CdS em dezembro do mesmo ano (Resolução 1674), apesar das reservas da Rússia, China e três dos membros não permanentes (Brasil, Filipinas e Argélia), que entendiam que a cimeira apenas responsabilizava a Assembleia Geral (AG) da ONU. Em 2009, o CdS reafirmou a aceitação genérica do princípio (Resolução 1894) mas, no que toca a crises específicas,

apenas por uma vez recorreu explicitamente ao mesmo para fundamentar uma resolução. Foi em 2006, durante a crise no Darfur (Resolução 1706), e as reservas levantadas pela China fizeram cair a referência explícita ao princípio em resoluções posteriores (Resolução 1769, de 2007). Em 2008, a Resolução 1814 sobre a Somália também invocava a proteção de civis sem referência explícita ao princípio da responsabilidade de proteger.

“**Apesar das controvérsias, a ideia da responsabilidade de proteger tem feito o seu caminho na sociedade internacional [...].**”

O ano de 2009 marca ainda o debate sobre o princípio da responsabilidade de proteger no seio da AG da ONU. No início do ano, o secretário-geral Ban Ki-moon lançava um relatório dedicado à implementação do princípio com o objetivo de clarificar a natureza do acordo de 2005 e identificar um conjunto de medidas à disposição dos Estados, organizações regionais, e do próprio sistema da ONU, capaz de operacionalizar o princípio e pôr em prática os seus três pilares. A discussão na AG reafirmou a posição defendida por Ban Ki-moon, e dos noventa e quatro intervenientes em representação de 180 governos, apenas quatro (Cuba, Venezuela, Nicarágua e Sudão) exigiram uma renegociação do acordo de 2005. A maioria defendeu que a posição saída da cimeira de 2005 representava um consenso internacional sólido e que o desafio residia agora na operacionalização do princípio e não na sua renegociação.

Uma nova política e instrumentos de proteção

Embora a adoção formal da responsabilidade de proteger em 2005 tenha sido um marco importante, desde o final dos anos 1990 que o CdS analisa, discute e delibera sobre questões relativas à proteção humana, naquilo que alguns começam a chamar de nova agenda de proteção de civis, distinta da responsabilidade de proteger mas relacionada com ela. Esta agenda inclui, entre outros, diversos apelos para o cumprimento do direito internacional humanitário, a definição de questões operacionais relativas às missões de paz da ONU, a identificação de uma perspetiva sensível ao género e a negociação entre os membros do CdS para dar resposta a diferentes tipos de emergência humana. Como sublinham Alex Bellamy e Paul Williams (2011), a proteção de civis é hoje vista como função central das operações de paz da ONU e crucial para consolidar a sua legitimidade. De acordo com os mesmos autores, a nova política de proteção evidencia quatro características principais: (i) a proteção de civis tornou-se uma prioridade real para a sociedade internacional, evidenciada não só no consenso em torno da responsabilidade de proteger, mas também nos acordos do CdS sobre operações de paz; (ii) o CdS tem vindo a autorizar repetida-

mente o uso da força militar para proteger civis em situação de vulnerabilidade extrema a atrocidades graves; (iii) a coordenação entre o CdS e os atores regionais tem sido crucial para garantir maior eficácia na proteção; e por fim (iv) tanto os Estados mais ativistas como os Estados mais reticentes à generalização do princípio têm concordado na necessidade de responder às crises emergentes através do CdS e das organizações regionais relevantes.

Uma análise aprofundada de algumas resoluções do CdS da ONU, e da forma unânime como foram adotadas, permite confirmar a emergência de consensos básicos entre os seus membros quanto à forma de intervir para proteger civis vulneráveis num conflito armado. A Resolução 2098 (2013) é especialmente importante neste contexto, ao ter aprovado a criação de uma brigada de intervenção militar (FIB) na RD do Congo, no âmbito das forças de manutenção da paz no terreno desde 1999 (MONUSCO). Os membros do CdS aceitaram por unanimidade a recomendação do secretário-geral para a criação, pela primeira vez na história da ONU, de uma força de combate com o objetivo de (i) desarmar os grupos armados que operam no Leste da RD do Congo e (ii) prevenir a sua reativação, (iii) proteger os civis afetados pelo conflito e (iv) consolidar a autoridade do Estado congolês. De acordo com a Resolução 2098, a FIB está mandatada para executar vários tipos de operações ofensivas, de modo versátil, robusto e móvel, contra grupos armados como o M23 e o LRA. Estas operações podem ser executadas de forma unilateral ou conjuntamente com as forças armadas congoleesas. Apesar de adotado por unanimidade, o texto da Resolução 2098 levantou questões por parte de algumas delegações. O representante da Guatemala questionou o CdS quanto ao facto de esta brigada poder pôr em causa a neutralidade e imparcialidade essenciais às missões de manutenção da paz, enquanto o representante da Argentina sublinhou o risco de a MONUSCO acabar por se transformar numa missão de imposição em vez de manutenção da paz. No *Issue Brief* de julho de 2013, o *International Peace Institute* (IPI) destaca que a FIB desafia vários princípios consolidados da manutenção da paz da ONU, incluindo a imparcialidade, o consentimento das partes em conflito e o uso da força como último recurso. Apesar de o CdS ter insistido no facto de esta solução se aplicar unicamente à RD do Congo, ela insere-se claramente numa nova estratégia de proteção da ONU que pretende responder com maior eficácia à deterioração das condições de segurança dos civis no terreno através do envolvimento direto em confrontos armados por parte dos capacetes azuis mas que, por isso mesmo, coloca novos desafios às operações de paz e à relação das agências e instituições da ONU com os atores locais. ■

Referências

BELLAMY, Alex e WILLIAMS, Paul — “The new politics of protection? Côte d’Ivoire, Libya and the responsibility to protect”. In *International Affairs* 87:4 (2011), 825-850.



A Brigada de Intervenção (FIB) da ONU no Leste da RD do Congo. Resolução 2098 do Conselho de Segurança (2013).

Fonte: African Defense Review. Disponível em: http://www.africandefence.net/wp-content/uploads/2013/07/FIB-Infographic_1280.png