

O papel das Nações Unidas para a manutenção da paz e segurança internacionais

The role of the United Nations for the maintenance of international peace and security

El papel de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz y seguridad internacional

Ana Claudia Moreira Miguel Philippini, Mestre
Faculdade de Ciências Humanas de Cruzeiro - FACIC
Cruzeiro/SP - Brasil
anaphi@uol.com.br

RESUMO

A Organização das Nações Unidas (ONU) foi criada com o propósito de manter a paz e a segurança internacional em substituição à extinta Liga das Nações. Dentro de sua estrutura organizacional, ficou a cargo do Conselho de Segurança a responsabilidade pela direção e aprimoramento do sistema de segurança coletiva. Durante a Guerra Fria, a atuação do Conselho de Segurança ficou embaraçada face à política de veto utilizada pelos Estados Unidos e União Soviética na disputa pela primazia do sistema internacional. As operações de paz surgiram neste contexto, como mecanismos para promover a paz e a segurança internacionais face à paralisação do Conselho. O presente artigo tem por objetivo analisar o emprego da ONU na política internacional, quer no que tange à institucionalização de normas, quer no que tange à segurança internacional. Para tanto, baseou-se em pesquisa bibliográfica de autores como Claude, Mingst, Karn, Bellamy, William, Buzan, Barnett, Finnemore, Thakur, Schnabel, entre outros. Com o intuito de complementar o estudo, foi realizada pesquisa documental utilizando a Carta das Nações Unidas e os relatórios “Uma Agenda para a paz” e “Bahimi”. A principal conclusão obtida é que, com o fim da bipolaridade, a atuação da ONU se tornou mais efetiva dada a redução da política de veto, que permitiu que o processo decisório do Conselho de Segurança fosse impulsionado, assim como o surgimento de operações de paz complexas ou multidimensionais, de modo a incluir crises humanitárias em conflitos intraestatais.

Palavras-chave: ONU. Política internacional. Segurança coletiva. Operações de paz.

Recebido / Received / Recibido
20/03/14

Aceito / Accepted / Aceptado
19/07/14

ABSTRACT

The United Nations was created with the purpose of maintaining peace and international security to replace the extinct League of Nations. Within its organizational structure, the Security Council was responsible for the direction and improvement of the system of collective security. During the Cold War the role of the Security Council was compromised due to the veto policy used by the United States and the Soviet Union in the dispute for primacy in the international system. Peacekeeping operations have emerged in this context, as mechanisms to promote international peace and security in the face of Council stoppage. This article aims to analyze the use of the UN in international politics, whether in regard to the institutionalization of norms both in regard to international security. To do so it was based on a literature of authors such as Claude, Mingst, Karn, Bellamy, William, Buzan, Barnett, Finnemore, Thakur, Schnabel, among others. In order to complement the study, research was performed using the UN Charter and reports "An Agenda for Peace" and "Bahimi". The main conclusion is that, with the end of bipolarity, the role of the UN has become more effective due to reduced veto policy, which allowed the decision-making process of the Security Council was stimulated and complex peace operations including humanitarian crises in intra-state conflicts have arisen.

Keywords: UN. International security. Peacekeeping operations.

RESUMEN

La Organización de las Naciones Unidas ha sido creada con el propósito de mantener la paz y la seguridad internacional para reemplazar la Liga de las Naciones, que había sido extinta. Dentro de su estructura organizativa, la responsabilidad de la dirección y mejora del sistema de seguridad colectiva era del Consejo de Seguridad. Durante la Guerra Fría la actuación del Consejo de Seguridad quedó avergonzada delante de la política de veto utilizada por los Estados Unidos y Unión Soviética en la disputa de la primacía del sistema internacional. Las operaciones de paz han surgido en este contexto, como mecanismos para promover la paz y la seguridad internacionales a causa del entorpecimiento del Consejo. El objetivo de este artículo es analizar el empleo de la ONU en la política internacional, sea respecto a la institucionalización de normas o sea a la seguridad internacional. Para esto, se basó en investigación bibliográfica de autores como Claude, Mingst, Karn, Bellamy, William, Buzan, Barnett, Finnemore, Thakur, Schnabel, entre otros. Con el fin de complementar el estudio, se realizó una encuesta documental utilizando la Carta de las Naciones Unidas y los informes "Uma Agenda para a paz" y "Bahimi". La conclusión principal es que, con el fin de la bipolaridad, la actuación de la ONU se hizo más efectiva a causa de la reducción de la política de veto, que permitió que el proceso de toma de decisiones del Consejo de Seguridad fuera impulsado y el surgimiento de operaciones de paz complejas o multidimensional para incluir crisis humanitarias en conflictos intraestatales.

Palabras-clave: ONU. Política internacional. Seguridad colectiva. Operaciones de paz.

1 INTRODUÇÃO

A ideia de organizações formadas por Estados surgiu no século XVIII com Rousseau. Segundo Rousseau (2004), como a soberania dos Estados é a principal causadora de guerras, para se conseguir a paz, os Estados deveriam despir-se desse poder absoluto e delegá-lo a um organismo mais elevado. Esse organismo poderia ser entendido como associações formadas por Estados, com a função de atuar como um terceiro ator acima das partes com poder político unificado e comum a todos os Estados, capaz de impor a ordem por intermédio de normas e atuar ora como árbitro (super partes) ora como mediador (inter partes), relacionando, portanto, a legitimidade à titularidade do poder e a legalidade ao seu exercício. Bobbio (2003), inspirado na visão liberal kantiana, prega que a ação desse *tertium* deveria ser no sentido de regulamentar o uso da força, prevenir

conflitos entre os Estados e, nos casos de uma lide já iniciada, limitar suas consequências e legitimar a decisão da maioria. No entanto, utiliza-se da perspectiva realista *bobbiana*, para encontrar no monopólio do poder o elemento articulador da política interna com a política internacional, capaz de distinguir a relação entre o Estado e os indivíduos que o compõem e a relação entre os Estados, uma vez que, nas relações internas, o Estado detém o monopólio da força ao passo que, nas relações internacionais, por não existir esse monopólio, compete ao direito internacional limitar o uso do poder no processo de resolução das controvérsias internacionais.

A primeira tentativa de implementar esse *tertium* por meio de uma organização internacional estruturada com princípios e regras bem definidos foi com a Liga das Nações, criada em 1919 com o propósito de atuar como

uma instituição em que o direito prevalece sobre o poder e os processos democráticos sobre os aristocráticos na condução das relações internacionais. Segundo Bellamy e Williams (2010), a principal função da Liga das Nações foi a implementação da noção de segurança coletiva. Todavia, se observadas as características para o desenvolvimento do conceito de segurança coletiva dentro de uma organização internacional, verifica-se que a Liga errou o alvo em todas essas áreas, tanto na teoria como na prática.

Para Mingst (2009, p. 33), o objetivo da Liga era evitar guerras futuras, no entanto, a “organização em si não tinha peso político, os instrumentos jurídicos nem a legitimidade para desempenhar a tarefa”. Para Morgenthau (2007), a Liga foi tanto incapaz de impedir a guerra como foi ineficaz na manutenção da ordem internacional. As razões desse fracasso foram três: constitucional, estrutural e política. A fraqueza constitucional deve-se ao fato de que o Pacto não baniu as guerras. Ele apenas estipulou as condições em que não era permitido fazer guerra. Consequentemente, os Estados-membros estavam autorizados a ir para a guerra na ausência dessas condições. A debilidade estrutural diz respeito à estrutura predominantemente europeia da Liga em um momento em que os principais fatores políticos internacionais não eram europeus face às mudanças na geopolítica mundial ocorridas após a Primeira Guerra. Observa-se, ainda, que, entre os membros permanentes, apenas o Japão não estava localizado na Europa e que dois dos Estados mais poderosos do mundo, Estados Unidos e União Soviética, não faziam parte da Liga. Por fim, a fraqueza política decorreu do fato de que a Liga não foi capaz de agir como uma unidade em face de uma guerra de grandes proporções, à medida que os interesses nacionais prevaleceram sobre os princípios de justiça definidos em seu Pacto.

O fracasso da aspiração comum à paz e à ordem no sistema internacional, como resposta ao vivenciado nas guerras, voltou-se para o aprimoramento do sistema de segurança coletivo presente na Liga das Nações, envolvendo o estabelecimento e a operacionalização de mecanismos internacionais voltados para prevenir e suprimir os atos de agressão praticados entre os Estados (CLAUDE, 1964). Essa nova tentativa de implementar o sistema de segurança coletiva adveio com a criação da Organização das Nações Unidas (ONU).

A ONU começou a ser planejada entre os meses de agosto e outubro de 1944. Sua Carta foi negociada na Conferência de São Francisco, na Califórnia, em 25 de abril de 1945, e assinada em 26 de junho de 1945. Assim como a extinta Liga das Nações, a ONU foi

criada com o propósito de manter a paz e a segurança internacionais, exercendo papel importante no processo político de institucionalização de normas gerais dirigidas aos diferentes setores de sua atuação.

Destarte, o presente artigo tem por objetivo analisar o emprego da ONU na política internacional, quer no que tange à institucionalização de normas quer no que tange à segurança internacional.

Os dados para elaboração do estudo foram coletados por meio de pesquisas bibliográficas e documentais.

2 ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS

Os conflitos de interesses existem desde a formação dos primeiros povoados humanos. Durante toda a história, os homens vêm tentando estabelecer regras para regular tanto a convivência interna como a externa. Na antiguidade, devido ao fato de os grupos se encontrarem limitados a uma área geográfica específica, as normas eram instituídas com caráter próprio para reger uma determinada situação, de modo a não existir regras permanentes institucionalizadas. Com o decorrer dos séculos, essas regras começam a ser elaboradas com o propósito de englobar toda a comunidade internacional, sendo que, no início, essas regras eram estabelecidas com base em ensinamentos religiosos, como ocorreu com a Igreja Católica na Idade Média.

As primeiras noções de direito desvinculadas do aspecto religioso foram elaboradas por Grócio (1625) e continuadas por vários outros autores como Pufendorf (1682), Burlamaqui (1752), entre outros. A tradição grociana rejeitava a ideia de que os Estados tudo podiam e que a guerra era um direito supremo, marca de sua soberania, voltando o foco para a lei e a ordem. Em contrapartida, a ideia de soberania dos Estados se tornou a base da política europeia após a assinatura do Tratado de Westphalia em 1648. Esses entendimentos opostos se uniram no século dezanove com o desenvolvimento da concepção de segurança coletiva.

Segurança coletiva foi a denominação utilizada pelos planejadores da nova ordem mundial do período que se seguiu à Primeira Grande Guerra para denominar o sistema de manutenção da paz internacional que substituiria o mecanismo conhecido como balanço de poder (CLAUDE, 1964). Esse novo sistema envolvia compromissos nacionais e mecanismos internacionais para prevenir ou suprir atos de agressão praticados por qualquer Estado contra qualquer Estado com o objetivo de desenvolver mecanismos para impedir as guerras futuras, primeiro com a Liga das Nações e depois com as Nações Unidas.

A ONU retoma a forma pela qual foi concebida a Liga, isto é, atuar como um *tertium*, sendo um terceiro forte o bastante para prevenir conflitos entre os Estados ou limitar suas consequências, partindo da ideia kantiana de paz perpétua por intermédio de uma liga de Estados (KANT, 1795). A recuperação da forma da Liga das Nações não se estende à substância desta, de modo a permanecer intacta a soberania dos Estados (BOBBIO, 2003). No âmbito das proposições prescritivas e no que diz respeito à força vinculante, de acordo com a distinção feita por Bobbio (2008) de conselho e comando, as Nações Unidas, na condição de representante dos esforços de cooperação dos Estados-membros, possuem autoridade moral e força diretiva; e na condição *tertium* com poder de regular o uso da força, a força coercitiva. Bobbio (2003), que propõe a regulamentação do uso da força pelos critérios de exequibilidade e efetividade, por entender pouco provável a eliminação da violência nas relações humanas, advoga pelas Nações Unidas como uma tentativa de expressão do pacifismo institucional jurídico.

Observa-se, também, que a preocupação em não repetir os mesmos equívocos que conduziram a Liga das Nações ao fracasso esteve presente quando da elaboração de sua Carta (UNITED NATIONS, 1945). Ela foi concebida não como uma constituição mundial, mas um tratado internacional *sui generis* que a distingue de outros tratados multilaterais, uma vez que não estabelece direitos e obrigações apenas para seus signatários, de modo a conferir à Organização elemento orgânico-constitutivo, ou seja, personalidade jurídica distinta da que é reconhecida aos Estados-membros (TRINDADE, 2003).

Formada por cento e noventa e três Estados-membros unidos em torno de sua Carta com direitos e deveres no plano internacional, a ONU foi fundada com base em três princípios fundamentais. O primeiro princípio, decorrente da tradição westphaliana, baseia-se na noção de igualdade de soberania entre os Estados-membros. Por este princípio, cada Estado, independente de seu tamanho ou população, é juridicamente equivalente a todos os outros. Dessa igualdade decorre o embasamento legal para o regime de um voto para cada Estado na Assembleia Geral. No entanto, há exceções a esse princípio: o direito de veto concedido aos cinco membros permanentes do Conselho de Segurança, a negociação do orçamento reservado aos Estados ricos e o sistema de votação proporcional usado pelo Banco Mundial e pelo Fundo Monetário Internacional.

O segundo princípio também decorre da influência westphaliana. Por ele, somente os problemas internacionais estão dentro da esfera de competência da ONU, de modo que esta não poderá intervir em assuntos internos dos Estados nem obrigá-los a submeterem tais assuntos a uma solução por parte da organização.

O terceiro princípio advém da tradição grociana. Trata-se do objetivo primário da ONU, que é a manutenção da paz e da segurança internacionais, devendo os Estados absterem-se de ameaçar, utilizar a força e devem tentar resolver os litígios por meios pacíficos e medidas de apoio à execução, tais como sanções econômicas.

A ONU, entre as organizações internacionais existentes, destaca-se por sua universalidade e escopo de atuação, abrangendo desde questões relativas à segurança internacional a questões relacionadas com o chamado desenvolvimento sustentável. Destaca-se, também, por atuar como mecanismo de segurança coletiva e manutenção da paz, desempenhando, ainda, papel no processo político de institucionalização de normas gerais, principalmente no que tange ao uso da força, de modo que compreender esse papel normativo permite identificar problemas capazes de comprometer a efetividade das atividades correspondentes.

3 CONSELHO DE SEGURANÇA

Tendo em vista os diversos papéis atribuídos à ONU por meio de sua Carta, a organização foi estruturada em seis órgãos principais: a Assembleia Geral, o Conselho de Segurança, o Conselho Econômico e Social, o Conselho de Tutela, a Corte Internacional de Justiça e o Secretariado. Todos os seus órgãos estão situados na sede, localizada na cidade de Nova York, com exceção da Corte, que fica em Haia, na Holanda.

O Conselho de Segurança é o principal órgão da ONU. Ele detém a responsabilidade pela manutenção da paz e da segurança internacionais, agindo em conformidade com os princípios de direito internacional humanitário. Ele é constituído por quinze membros, sendo cinco permanentes, Estados Unidos, Reino Unido, França, China e Rússia, e mais dez não-permanentes, eleitos pela Assembleia Geral por um período de dois anos (MINGST; KARNIS, 1995).

Ele é o responsável pela direção e pelo aprimoramento do sistema de segurança coletiva. Parte-se do raciocínio de que uma guerra pode ser evitada pelo efeito de dissuasão provocado pela percepção de que uma agressão enseja uma resposta coletiva de poder superior ao do agressor (CLAUDE, 1964). Como órgão encarregado

da segurança coletiva, ele desempenha suas funções observando as disposições contidas na Carta das Nações Unidas. Cada membro do Conselho tem direito a um voto. As decisões processuais do Conselho necessitam de nove votos afirmativos. As decisões relativas a todos os demais assuntos também necessitam de nove votos, incluindo, entre esses, os dos cinco membros permanentes. Essa exigência de que todos os membros permanentes votem afirmativamente denomina-se direito de veto. Assim, quando um dos cinco membros permanentes deixa de votar afirmativamente, ele bloqueia, por meio do veto, a decisão da maioria ou até da unanimidade dos membros. O membro permanente que não apoiar a decisão, mas que não deseja vetá-la, pode abster-se de participar da votação ou declarar que não participa da votação. Essa abstenção e a não participação não são consideradas vetos.

Observa-se que, embora a ONU tenha sido concebida durante a Segunda Guerra Mundial, ela foi implementada durante os anos de Guerra Fria, em um mundo dividido em duas esferas de influência distintas, a estadunidense e a soviética, ocasionando um fator restritivo ao desempenho da organização. A aliança temporária entre Estados Unidos e União Soviética na Segunda Guerra deixou de existir e ambos passaram a competir pela primazia no sistema internacional. A subsequente divisão bipolar do globo refletiu na atuação da ONU e, conseqüentemente, no órgão encarregado da gestão da segurança coletiva, o Conselho de Segurança, em decorrência do direito de veto tanto dos Estados Unidos como da União Soviética. As iniciativas multilaterais de ação militar coercitiva para restauração da paz esbarravam no poder de veto dos Estados devido a interesses diametralmente opostos.

A atuação do Conselho de Segurança ficou paralisada, de modo que, durante a Guerra Fria, não pôde operar adequadamente como um sistema de segurança coletiva. De acordo com Accioly, Silva e Casella (2009, p. 40):

O uso abusivo do direito de veto paralisou durante longos anos o Conselho e acabou por enfraquecê-lo com o conseqüente fortalecimento da Assembleia Geral, que passou a opinar naqueles assuntos em que o Conselho não conseguia alcançar uma solução.

Em que pese a divisão ideológica, o poder estava concentrado nas mãos dos Estados Unidos e da União Soviética, padrão de distribuição de poder totalmente incompatível com os requerimentos da segurança coletiva. Segundo Claude (1964), o cenário em que a ONU foi introduzida não poderia ser mais desfavorável, por ser marcado pela concentração efetiva de poder nas mãos de duas superpotências, cada uma delas dispondo

de recursos que a tornavam invulneráveis a sanções, de modo a reduzir as chances de que o sistema de segurança coletiva viesse a ser devidamente acionado.

Segundo Mingst e Karns (1995), o funcionamento e o prestígio do Conselho de Segurança variou conforme os anos. Como previsto pelos fundadores, o Conselho de Segurança deveria ser o principal órgão da ONU, encarregado das tarefas de segurança mais importantes e da execução das tarefas domésticas da organização, em colaboração com a Assembleia Geral.

A mitigação de sua atuação na Guerra Fria fez da ONU um terceiro “entre as partes” e não “acima delas”, impotente para a solução dos conflitos e parcial na tomada das decisões, favorecendo ora os Estados Unidos, ora a União Soviética, não correspondendo ao papel *tertium juxta partes* pelo qual foi instituída, de modo a refletir uma expressão frágil do pacifismo institucional de Bobbio (2003). Durante a Guerra Fria, os acertos militares voltados para a segurança internacional emergiram mais no âmbito de alianças bilaterais ou regionais do que centrados nas Nações Unidas (ROBERTS; KINGSBURY, 1993). Os Estados optaram por constituir organizações regionais voltadas para a segurança coletiva, enquanto a ONU desenvolveu o mecanismo das operações de manutenção da paz, buscando promover, de alguma forma, a paz e segurança internacionais. Nye (2011) inclui as operações de paz como recurso militar integrante da modalidade de proteção, cujo objetivo não envolve o combate ativo, embora este possa ocorrer por vezes, mas a dissuasão e a garantia para assegurar a estabilidade. Para Nye (2011), a efetividade das operações de paz depende da combinação correta da força militar com as normas jurídicas e diplomáticas. Braga (2010) afirma, inclusive, que o equilíbrio entre as ações cinéticas com as ações não-cinéticas, ou seja, entre as ações que envolvem e as que não envolvem o uso da força, aliadas ao uso proporcional da força, quando a coação é inevitável, é fundamental para assegurar o respeito e a credibilidade da força militar nas operações de paz.

No que tange à ONU como sistema de segurança coletiva, Buzan (1997) prega que, quando o conceito de segurança foi reformulado no início da Guerra Fria, os desafios concebidos pelo Ocidente em relação à União Soviética possuíam, além da concepção militar, uma natureza ideológica, social e econômica. Entretanto, a corrida armamentista nuclear e a teoria de *deterrence* centraram o conceito de segurança internacional no âmbito militar. Os aspectos não militares de segurança emergiram apenas nos últimos anos da Guerra Fria, com uma agenda mais abrangente para se alcançar vários dos objetivos

políticos e econômicos. O fim da Guerra Fria engendrou mudanças nos estudos de segurança internacional e deu impulso à visão de que os desafios e interesses econômicos são mais importantes que os militares na condução do Estado (HUNTINGTON, 1991). Com a ampliação do conceito de segurança e eliminada a confrontação global responsável por paralisar as atividades das Nações Unidas, a atuação do Conselho de Segurança pôde se tornar eficaz. De acordo com Mingst e Karns (1995), desde o final da década de 1980, por conseguinte, o fim da Guerra Fria, o poder e o prestígio do Conselho de Segurança cresceram. Segundo as autoras, entre os anos de 1987 e 1993, o número de reuniões oficiais subiu de quarenta e nove para cento e setenta e um, e o número de Resoluções anuais aumentou de treze para noventa e três. O Conselho de Segurança realizou, ainda, uma quantidade crescente de trabalhos e consultas informais, atingindo um maior número de decisões por consenso. No entanto, este aumento das atividades do Conselho de Segurança levou os outros membros a proporem mudanças em sua composição. O Brasil, por exemplo, passou a discutir sua maior participação nas operações de paz e a sua inserção como membro permanente do Conselho (ARRAES, 2005).

O fim da confrontação entre as superpotências e as mudanças que se operaram no contexto internacional proporcionaram, ainda, a atuação mais efetiva da organização, com uma crescente preocupação com os conflitos intraestatais e ao surgimento de missões mais amplas. O sucesso das operações de paz possibilitou que estas sobrevivessem à Guerra Fria e adquirissem maiores contornos.

4 OPERAÇÃO DE PAZ

Em termos gerais, operações de paz podem ser entendidas como missões nas quais militares e/ou civis atuam para ajudar no controle e usa resolução dos conflitos internacionais ou internos existentes ou potenciais, com o consentimento das partes e sob o comando das Nações Unidas, em uma dimensão internacional (GOULDING, 1991).

Embora essas operações não constem expressamente da Carta das Nações Unidas, utilizam-se como embasamento legal os capítulos VI “Solução pacífica de controvérsia”, VII “Ações relativas à ameaça da paz, ruptura da paz e atos de agressão” e VIII “Acordos regionais”. Entre os anos de 1948 a 2013, a ONU atuou em sessenta e nove operações de paz¹, com o objetivo de manter a paz internacional e a segurança mundial, envolvendo variadas dimensões.

Inicialmente, essas operações apresentavam-se como forças militares de composição multinacional sob o comando da organização, com o objetivo de se interpor entre as partes envolvidas no embate e monitorar o acordo de cessar-fogo em uma área de conflito (DIEHL, 1994). As primeiras missões de paz desenvolvidas pela ONU tinham em comum: a função, que era primordialmente de observação e monitoramento de acordos de paz (WEISS; DAWS, 2007), e a composição, mais complexa e resultante da combinação de equipes militares e civis (MIGNST; KARNS, 1995).

As operações de manutenção da paz (*peacekeeping*) surgiram como uma medida contingencial. Caracterizavam-se por utilizar armamentos leves e com o escopo de lidar com conflitos interestatais de pequena e média escalas. Segundo Diehl (1994, p. 13, tradução nossa):

A manutenção da paz é, portanto, o ato de impor a intervenção de forças neutras e levemente armadas, seguido de uma interrupção das hostilidades bélicas, com a permissão do Estado em cujo território essas forças são implantadas, a fim de desencorajar o ressurgimento do conflito militar, promovendo um ambiente que resolva a disputa subjacente.

Entre os anos de 1947 e 1985 foram realizadas treze operações de paz pela Organização das Nações Unidas, tendo como objetivo político evitar o confronto direto entre os Estados Unidos e a União Soviética (HERZ; HOFFMANN, 2004). As tensões existentes entre essas duas superpotências impossibilitavam a aplicação de medidas mais eficazes por parte das forças de manutenção da paz, na medida em que a ONU somente poderia se envolver no campo da segurança coletiva se todos os membros permanentes do Conselho de Segurança concordassem. Essas missões proporcionaram um instrumento para limitar o envolvimento estadunidense e soviético nos conflitos regionais, evitando assim o embate entre as potências. Elas tiveram o condão de desenvolver um corpo com experiências e práticas que serviram de instrumento durante o período de transição para a era pós-Guerra Fria. Neste sentido, Mingst e Karns (1995, p. 80, tradução nossa):

Muitas questões importantes em relação à paz e segurança na era da Guerra Fria, incluindo o Vietnã, nunca fizeram parte da agenda da ONU. A inovação trazida pela manutenção de paz, no entanto, forneceu um meio valioso para limitar o envolvimento de superpotências nos conflitos regionais e lidar com as ameaças à paz e à segurança, como o surgimento de novos Estados, disputas fronteiriças e os incontornáveis conflitos no Oriente Médio. A ONU desenvolveu um corpo eficiente e prático nessa manutenção, que tem se mostrado valioso até mesmo no período de transição do fim dos anos 80 para o pós-Guerra Fria.

¹ Lista das operações de paz 1948-2013. Disponível em: <http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/operationslist.pdf>. Acesso em: 30 ago 2014.

Após o término da Guerra Fria, as mudanças ocorridas na ordem internacional tiveram impacto nas Nações Unidas. Nesse novo cenário, de interesses não mais diametralmente opostos, o multilateralismo mostrou-se um fator legitimador da ação internacional. Com a redução da política de veto entre Estados Unidos e União Soviética, o processo decisório do Conselho de Segurança foi impulsionado, abrindo espaço para um crescente consenso internacional (HERZ; HOFFMANN, 2004). Deste contexto adveio o desenvolvimento do instrumental utilizado para a resolução de conflitos. As operações de paz adquiriram maior complexidade, surgindo missões mais amplas para atender às novas demandas de segurança.

Articuladas às noções de segurança internacional e de direito humanitário, as decisões do Conselho passaram a legitimar a prática de intervenções humanitárias (RODRIGUES, 2000). A intervenção humanitária é caracterizada pelo uso da força, pela transposição de fronteiras territoriais e pela oposição ao Estado (FINNEMORE, 2003). A intervenção diferencia-se da assistência humanitária na medida em que a assistência é realizada de forma consensual (RODRIGUES, 2000). A intervenção humanitária também se diferencia da operação de paz por envolver a formação de uma força multinacional autorizada também multilateralmente, sob o comando de um Estado. Em contrapartida, as operações de paz são formadas por componente não só militar, mas civil, e suas tropas ficam sob o comando das Nações Unidas e não de um Estado-membro. Consequentemente, o Conselho de Segurança passou a ampliar o conceito de ameaça à paz e à segurança internacionais, de modo a incluir crises humanitárias no escopo de uma ameaça à segurança internacional, como no caso do ocorrido na ex-Iugoslávia (BARNETT; FINNEMORE, 2004).

Bellamy e Williams (2010) aduzem que, entre os anos de 1988 a 1993, as operações de paz das Nações Unidas passaram por uma transformação tripla: quantitativa, normativa e qualitativa. A transformação quantitativa deve-se ao fato de a ONU ter conduzido, neste curto lapso temporal, mais operações de paz do que em quarenta anos de história, bem como de as forças militares das tradicionais operações de paz terem sido reforçadas por forças militares de países como Estados Unidos, França e Inglaterra (FINDLAY, 1996). A transformação normativa decorreu da convicção dos Estados-membros de que o mandato para as operações de paz deveria

ser ampliado para absorver a concepção pós-Westphaliana de paz estável. Como resultado da transformação normativa, adveio a transformação qualitativa, tendo a ONU passado a atuar em missões mais complexas, combinando os elementos da tradicional manutenção de paz com a ajuda humanitária, programas de construção do Estado e da paz, além dos elementos para a imposição da paz (BELLAMY; WILLIAMS, 2010).

As operações tradicionais, antes dimensionadas para a separação dos grupos em conflito, voltaram-se para a superação e solução das causas da guerra. Os conflitos, que até então eram de âmbito interno, deixavam de ser locais e tornaram-se uma preocupação global. O intervencionismo amplo permitia ao Conselho de Segurança atuar de forma mais flexível na autorização das operações de paz, aumentando consideravelmente o número dessas. Entre os anos de 1989 e 1999 foram autorizadas mais missões de paz do que em todo o período entre 1945 e 1988 (HERZ; HOFFMANN, 2004). De acordo com Durch (1996), entre os anos de 1988 e 1992, ocorreram treze operações de paz, o que corresponde ao número total das missões realizadas no período entre a criação da ONU e 1988.

As mudanças ocorridas no contexto do pós-Guerra Fria levaram ao surgimento de novos tipos de operações de paz. De acordo com Weiss e Daws (2007), as operações de paz surgidas no final da década de 1980 refletiam a nova política internacional. Goulding (1993) afirma que as novas operações, embora tenham representado uma transformação em seu próprio direito, não podem ser entendidas como uma simples transição cronológica entre as diferentes gerações de operações de paz.

Thakur e Schnabel (2001) traçaram a origem das operações de paz desde a sua criação, em 1956, no conflito de Suez, à luz das mudanças ocorridas nas relações internacionais, e as dividiram em gerações. A construção realizada pelos autores serviu de referência para a elaboração dos trabalhos “Uma agenda para a paz”, de 1992, e Relatório do Grupo para as Operações de Paz da ONU, também denominado Relatório Brahimi, de 2000. Tais trabalhos ensejaram um novo sentido de responsabilidade internacional e uma proposta de reformulação das ações da ONU face à atuação tida como insatisfatória de muitas operações de manutenção da paz, em especial após a primeira ação militar das Nações Unidas marcada pelo uso

da força para a restauração da paz e da segurança internacional, ou seja, a Primeira Guerra do Golfo, resultante da invasão e anexação iraquiana do território do Kuwait, em agosto de 1990. Mingst e Karns (1995) afirmam que, com o final da Guerra do Golfo, as demandas das Nações Unidas aumentaram, tendo surgido um novo elemento a ser agregado às novas operações: a utilização da força. Weiss, Forsythe e Coate (2001) pregam que a Guerra do Golfo representou a primeira experiência de atuação multilateral das Nações Unidas, com a utilização tanto de força militar como de medidas coercitivas (Capítulo VII da Carta das Nações Unidas) para a resolução de conflitos internacionais.

O documento “Uma agenda para a paz” (UNITED NATIONS, 1992) expressava a nova visão das Nações Unidas quanto às várias atividades em operações de paz, entre as quais, a intervenção humanitária.

Analisando as operações da década de 1990, Durch (2006) prega que, em que pese as Nações Unidas terem obtido sucesso em algumas operações, tais como El Salvador, Moçambique e, em certo grau, no Cambódia, suas falhas se sobrepuseram, como por exemplo, por não ter obstado o genocídio em Ruanda, em 1994, por não ter evitado o massacre na Bósnia e Herzegovina, em 1995, por não ter inibido a retomada da guerra civil em Angola, em 1994 e por não ter impedido o confronto militar travado em Mogadíscio na Somália, em 1993. Para o autor, as falhas apresentadas nas missões da ONU levaram os Estados-membros a rejeitarem mandatos de maior iniciativa para as operações de paz.

Bellamy e Williams (2010) aduzem que, como resultado dessa política, a ONU adotou a postura de abster-se do uso da força, deixando a cargo de outros organismos regionais a tarefa de utilizar medidas impositivas em conflitos civis. Afirmam, ainda, que o final da década de 1990 se caracterizou por ser um período em que os Estados começaram a adotar uma postura cautelosa com relação ao uso das operações de paz como ferramenta para a gestão de conflitos.

A outra proposta de reformulação das ações da ONU, relatório Brahimi, apresentou sugestões sobre as condições mínimas necessárias para o êxito das operações de paz das Nações Unidas, entre as quais a atribuição de um mandato claro e específico, a obtenção do consentimento das partes em conflito e recursos suficientes. Ele incluiu, ainda, a importância da prevenção dos conflitos e a inquebrantável necessidade de intervenção, em caso

de maciças violações de direitos humanos (THAKUR; SCHNABEL, 2001). De acordo com Bellamy e Williams (2010), o Relatório Brahimi representou um passo significativo para as operações de paz das Nações Unidas no século XXI por redefinir as tarefas principais das missões de paz, reorientar os princípios básicos e estabelecer um programa relativamente abrangente de reforma da ONU.

Destarte, os anos que se seguiram ao término da bipolaridade caracterizaram-se por apresentar operações de manutenção da paz complexas ou multidimensionais, à medida que a discussão ultrapassou o uso limitado da força militar e recaiu sobre as questões humanitárias e de direitos humanos. A presença da ONU torna-se multifacetada, incidindo sobre as causas dos conflitos ao mesmo tempo em que busca estancá-los. A mudança da natureza dos atores envolvidos nos conflitos também foi um fato novo. Grupos não-estatais, cuja legitimidade de ação e de pleito eram questionáveis, agora possuem legitimidade para operarem nessas missões. O engajamento de forças não-militares em áreas operacionais passou a ser também uma preocupação constante.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Organização das Nações Unidas é uma instituição intergovernamental de natureza universal, tendo como um dos principais propósitos a manutenção da paz e da segurança internacionais. Sendo dirigida ao aprimoramento do sistema de segurança coletivo presente na Liga, envolveu o estabelecimento e operacionalização de mecanismos internacionais voltados para prevenir e suprir os atos de agressão praticados entre os Estados. Nessa nova tentativa de implementar o sistema de segurança coletiva e atuar como um *tertium*, a própria Carta das Nações Unidas passou a autorizar a efetivação de medidas coletivas para a prevenção e remoção de ameaças à paz, além da possibilidade de aplicação de sanções econômicas e de outras medidas coercitivas, envolvendo ou não o emprego das forças armadas.

Cumprir consignar que, inicialmente, o papel da ONU como sistema de segurança coletivo foi mitigado face à bipolaridade e à política de veto do Conselho de Segurança, o que acarretou o desenvolvimento das operações de paz como forma de promover a paz e a segurança internacionais. Com o pós-guerra, surgiram novas operações que passaram a refletir a atual política internacional. Com o fim da bipolaridade, o multilateralismo revelou-se um fator legitimador da

ação internacional, possibilitando o entendimento entre os membros permanentes do Conselho de Segurança. A redução da política de veto permitiu que o processo decisório do Conselho de Segurança fosse impulsionado, abrindo espaço para um crescente consenso internacional. As decisões do Conselho passaram, assim, a legitimar a prática de intervenções humanitárias, de modo a tornar mais efetiva a atuação da ONU. Com efeito, a atuação da ONU como *tertium* na tomada de decisões atinentes ao uso da força passou a ser reorientada em face de nova realidade que tornou admissível a utilização da força militar em operações de caráter humanitário, com vistas

à combinação da força militar com as normas jurídicas.

Assim, a presente pesquisa apresenta uma abordagem sintética do tema, de modo a demonstrar que o papel da ONU na política internacional tornou-se mais efetivo no período do pós-Guerra Fria dada a redução da política de veto, que permitiu que o processo decisório do Conselho de Segurança fosse impulsionado e o surgimento de operações de paz complexas ou multidimensionais, ultrapassando a discussão sobre o uso da força militar e recaindo sobre as questões humanitárias e de direitos humanos.

REFERÊNCIAS

- ACCIOLY, H.; SILVA, G. E. N.; CASELLA, P. B. **Manual de direito internacional público**. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.
- ARRAES, V. C. **O Brasil e o Conselho de Segurança das Nações Unidas: dos anos 90 a 2002**. 2005. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0034-73292005000200008>>. Acesso em: 30 ago. 2014
- BARNETT, M.; FINNEMORE, M. **Rules for the world: international organizations in global politics**. USA: Cornell University, 2004.
- BELLAMY, A. J.; WILLIAMS, P. D. **Understanding peacekeeping**. 2. ed. Malden: Polity Press, 2010.
- BOBBIO, N. **O problema da guerra e as vias da paz**. São Paulo: UNESP, 2003.
- _____. **Teoria da norma jurídica**. 4. ed. rev. Bauru: Edipro, 2008.
- BRAGA, C. C. V. **Desafios futuros para as operações de paz brasileiras**. 2010. Disponível em: <<http://www.egn.mar.mil.br/arquivos/revistaEgn/junho2010/Desafios%20Futuros%20para%20as%20Opera%C3%A7%C3%B5es%20de%20Paz%20Brasileiras%20-%20Carlos%20Chagas%20Vianna%20Braga.pdf>>. Acesso em: 11 nov. 2011.
- BURLAMAQUI, J. J. **The principles of natural and politic law**. translated by Thomas Nugent. Disponível em: <http://constitution.org/burla/burla_.htm>. Acesso em: 5 jan. 2011.
- BUZAN, B. **Rethinking security after the Cold War**. 1997. Disponível em: <<http://cac.sagepub.com/content/32/1/5.short>>. Acesso em: 5 jan. 2011.
- CLAUDE, I. **Swords into plowshares: the problems and progress of international organization**. 3. ed. rev. New York: Random House, 1964.
- DIEHL, P. F. **International peacekeeping**. Baltimore: Johns Hopkins University, 1994.
- DURCH, W. J. (Ed.). **The evolution of UN peacekeeping: case studies and comparative analysis**. New York: St. Martin's, 1996.
- _____. **Twenty-first-century peace operations**. Washington: United States Institute of Peace, 2006.
- FINDLAY, T. (Ed.). **The use of force in UN peace operations**. Oxford: SIPRI, 1996.
- FINNEMORE, M. **The purpose of intervention: changing beliefs about the use of force**. Ithaca: Cornell University, 2003.
- GOULDING, M. **The changing role of the United Nations in conflict resolution and peacekeeping**. 1993. Disponível em: <<http://www.spp.nus.edu.sg/ips/home.aspx>>. Acesso em: 28 mar. 2011.
- GRÓCIO, H. **On the law of war and peace**. 1625. Translated by A. C. Campbell. Disponível em: <<http://constitution.org/gro/djbp.txt>>. Acesso em: 05 jan. 2011.
- HERZ, M.; HOFFMANN, A. R. **Organizações Internacionais: história e práticas**. São Paulo: Elsevier, 2004.
- HUNTINGTON, S. P. **America's changing strategic interests**. 1991. Disponível em: <<http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/00396339108442570#preview>>. Acesso em: 25 jun. 2011.
- KANT, I. **Perpetual peace: a philosophical sketch**. 1795. Disponível em: <<http://constitution.org/kant/perpeace.txt>>. Acesso em: 15 jan. 2011.

- MINGST, K. A. **Princípios de relações internacionais**. Tradução de Arlete Simille Marques. 4. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.
- MINGST, K. A.; KARNS, M. P. **The United Nations in the post-cold war era**. Colorado: Westview, 1995.
- MORGENTHAU, H. J. **Politics among nations: the struggle for power and peace**. 6. ed. New Delhi: Kalyani Publishers, 2007.
- NYE JR, J. S. **The future of power**. New York: Public Affairs, 2011.
- PUFENDORF, S. **On the duty of man and citizen according to natural law**. Traduzido por Frank Gardner Moore. Disponível em: <<http://constitution.org/puf/puf-dut.txt>>. Acesso em: 5 jan. 2011.
- ROBERTS, A.; KINGSBURY, B. **United Nations, divided world: The UN's roles in international relations**. Oxford: Clarendon Press, 1993.
- RODRIGUES, S. M. **Segurança internacional e direitos humanos: a prática da intervenção humanitária no pós Guerra Fria**. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.
- ROUSSEAU, J. J. **O contrato social e outros escritos**. São Paulo: Cultrix, 2004.
- SCHUBERT, F. N.; KRAUS, T. L. **Tempestade do deserto**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército Editora, 1998.
- THAKUR, R.; SCHNABEL, A. (Eds.). **United Nations peacekeeping operations: ad hoc missions, permanent, engagement**. Tokyo; New York; Paris: United Nations University, 2001.
- TRINDADE, A. A. C. **Direito das organizações internacionais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.
- UNITED NATIONS. **An agenda for peace**. 1992. Disponível em: <<http://www.un.org/Docs/SG/agpeace.html>>. Acesso em: 18 jun. 2010.
- _____. **Charter of United Nations**. 1945. Disponível em: <<http://un.org/en/documents/charter/index.shtml>>. Acesso em: 12 nov. 2009.
- _____. **New partnership agenda: charting a new horizon for UN peacekeeping**. 2009. Disponível em: <<http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/newhorizon.pdf>>. Acesso em: 18 jul. 2011.
- _____. **United Nations peacekeeping operations: principles and guidelines**. 2008. Disponível em: <http://pbpu.unlb.org/pbps/Library/Capstone_Doctrine_ENG.pdf>. Acesso em: 24 jan. 2010.
- WEISS, T. G.; DAWS, S. (Ed.). **The Oxford handbook on the United Nations**. Oxford: Oxford University Press, 2007.
- WEISS, T. G.; FORSYTHE, D. P.; COATE, R. A. **The United Nations and changing world politics**. Boulder: Westview, 1994.