

A gradativa evolução do uso da força em operações de paz da ONU

Vanessa Braga Matijascic

Em maio de 2018, comemorou-se os 70 anos de operações de paz da Organização das Nações Unidas (ONU). Mais do que a simbologia da data para a ONU, o mecanismo representa um acúmulo de experiências para militares, policiais, diplomatas e civis do mundo inteiro.

As operações de paz são uma ferramenta destinada a preservar a paz, (...) onde o conflito foi interrompido, e para auxiliar na implementação de acordos conquistados pelos meios diplomáticos, fazendo as partes em litígio compactuarem um acordo de paz negociado. Ao longo dos anos, as operações de paz evoluíram de um modelo essencialmente de missões de observação militar, de cessar-fogo e de separação de forças após guerras interestatais, para incorporar um modelo complexo com muitas vertentes – militar, policial e civil – que trabalham juntas para ajudar a estabelecer as bases para uma paz sustentável (DOCTRINA CAPSTONE, 2008, p.18).

Certamente, as palavras contidas no trecho acima já auxiliam na compreensão da evolução de objetivos e da composição das operações de paz, transferindo o formato menos ambicioso do período da Guerra Fria para o mais audacioso conformado pela Secretaria Geral das Nações Unidas (SGNU) a partir da divulgação de “Uma Agenda para a Paz” em 1992. Inaugurou-se o período das operações de paz multidimensionais (BELLAMY; WILLIAMS; GRIFFIN, 2010), tendo a experiência da ONUSAL, operação de paz em El Salvador, uma das precursoras dessa fase e desdobrada após o vigoroso processo de negociações que levou a assinatura de diversos acordos de paz (MATIJASCIC, 2019).

De 1948 até 2019, foram implementadas mais de 70 operações de paz, em sua maioria estabelecidas sob o capítulo VII da Carta, atuando de acordo com os princípios de respeito à soberania estatal, imparcialidade, consentimento das partes em conflito e uso da força somente para a autodefesa do contingente. No entanto, o Conselho de Segurança também empregou a força na resolução de conflitos. Nos anos 1990, o primeiro precedente foi a aprovação de uma força multinacional (aprovada mediante o Capítulo VII, que autoriza o uso da força) liderada pelos Estados Unidos para atuar no Haiti em 1994 (MATIJASCIC, 2014). Tal acontecimento refletiu o esgotamento das vias diplomáticas para solucionar o conflito, fazendo com que a operação de paz evoluísse do uso da força para autodefesa para o uso da força “para os meios necessários” como constou na Resolução 940 do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU). Antes disso, nos anos 1960, a operação de paz enviada ao Congo (ONUC) ficou conhecida pela autorização do uso da força (MASCHIETTO, 2005) num contexto diverso ao padrão observado durante a Guerra Fria.

Ademais, a decisão tomada pelo CSNU refletiu a preocupação quanto às fatalidades assistidas nas operações de paz da Somália (UNOSOM II), da ex-Iugoslávia (UNPROFOR) e do Camboja (UNTAC) nos anos de 1993 e 1994. Somado a esse contexto, o genocídio em Ruanda (1994) também

provocou discussões sobre o uso limitado da força e a natureza dos conflitos para os quais o CSNU aprovou mandatos. As tropas engajadas nessas operações estavam completamente vulneráveis a qualquer ataque sistemático por uma das partes envolvidas no conflito. De que maneira as tropas da ONU serviriam então para evitar novas hostilidades ao se interpor a lados beligerantes? A resposta que a Organização proporcionou para evitar novas baixas de contingente foi facultar ao entendimento do Conselho de Segurança sobre a decisão pelo uso da força a partir de 1995, com a normativa “Suplemento da Agenda para a Paz”. Logo, após breve mapeamento dos mandatos, percebe-se que todas as operações de paz, a partir de 1995, tiveram em algum momento a aprovação de operação no terreno sob a égide do capítulo VII da Carta.

A caótica situação em conflitos intraestatais (conflitos em escala doméstica de um país) necessitou de uma diferente resposta das Nações Unidas. Trata-se de cenários de conflitos onde mercenários, grupos paramilitares rivais e tropas do governo pretendem somente a aniquilação dos rivais. Interpor beligerantes com tropas de peacekeepers levemente armadas, que funcionassem como árbitros, ou relatores de agressões e acidentes, aumentando os riscos de um novo conflito, mostrou-se totalmente ineficaz. Joseph Nye Jr. (2007, p.184) apontou para essa mesma questão: “A interposição neutra das tropas nem sempre foi apropriada para resolver conflitos étnicos. Além disso, alguns cientistas políticos argumentam que intervenções neutras podem prolongar guerras civis, causando derramamento de sangue e perda de vidas”.

A centralidade do debate da proteção de civis (POC) foi sempre confiada, sobretudo, a responsabilidade dos peacekeepers, mas certamente policiais e civis que servem a Organização também devem estar atentos a isso. O Conselho de Segurança expressou “sua disposição de considerar como os mandatos de operações de paz poderiam resolver melhor o impacto negativo do conflito armado sobre os civis” em setembro de 1999 (ONU, 1999a, parágrafo 11). Depois dessa ocasião, a proteção de civis virou assunto regularmente debatido no Conselho. Acima de tudo, após a aprovação da operação de paz da ONU em Serra Leoa, em outubro de 1999, as missões tiveram costumeiramente mandatos aprovados sob o capítulo VII da Carta “para proteger os civis sob ameaça iminente de violência física” (ONU, 1999b, parágrafo 14). Além disso, as operações de paz robustas tornaram-se ainda mais recorrentes na prática das operações de paz da ONU (ONU, 2009).

Pode-se dizer que tal reflexo é oriundo dos debates sobre intervenções humanitárias, soberania e proteção de civis, iniciadas em 2001, e que deram origem ao relatório Responsabilidade de Proteger (2001). O desdobramento do conteúdo desse relatório foi agregado aos debates da Cúpula Mundial de 2005 na Assembleia Geral das Nações Unidas. Posteriormente, incorporou-se o uso da força para a proteção de civis em operações de paz nas recomendações do relatório final do Painel Independente de Alto Nível das Operações de Paz de 2015 (MATIJASCIC, 2018).

De acordo com Berdal (2019, p.118), essa tendência alcançou o ápice quando o Conselho decidiu que a missão da ONU na República Democrática do Congo deveria ser fortalecida com a

criação de uma Brigada de Força de Intervenção, em março de 2013. Tal mandato versou sobre “realizar operações ofensivas específicas (...) de maneira robusta, altamente móvel e versátil” (ONU, 2013, parágrafo 12b). Após essa experiência, similar dinâmica foi aplicada a Darfur em 2014, a República Centro-africana, ao Mali e ao Sudão do Sul.

Na contramão da resposta institucional, as fatalidades de integrantes dos contingentes continuam a virar estatísticas na Organização, porque não dizer que aumentaram no decorrer desses últimos anos, sendo que as missões servem mais ao propósito de estancar conflitos em países que incomodam um dos membros permanentes (ou então de país vizinho e aliado a um membro permanente do Conselho de Segurança) do que necessariamente podem oferecer satisfatórias soluções para as mazelas desses países em desenvolvimento. Muito pode ser discutido sobre práticas que aperfeiçoem a gestão do mecanismo para que o mesmo proporcione melhores respostas. Contudo, a Organização, muito embora imbuída de preciosos valores para a preservação da paz e zelosa da segurança internacional, acaba muitas vezes afundada no pântano de interesses políticos e do labirinto burocrático que a alicerça.

Referências

ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. A/RES/47/120B, An Agenda for Peace, 1992, disponível em: <<https://www.refworld.org/docid/4a54bbdad.html>>.

ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. A/5/60-S, Supplement to An Agenda for Peace, 1995, disponível em: <<http://www.un.org/documents/ga/docs/50/plenary/a50-60.htm>>.

ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS, 2005. World Summit Outcome: resolution adopted by the General Assembly, 24 October 2005, A/RES/60/1, disponível em: <<https://www.refworld.org/docid/44168a910.html>>.

BELLAMY, A. J.; WILLIAMS, P. D.; GRIFFIN, S. Understanding peacekeeping. 2. ed. Cambridge: Polity Press, 2010.

BERDAL, M. What are the limits to the use of force in UN peacekeeping?. In: de CONING C., PETER, M. (eds). United Nations Peace Operations in a Changing Global Order. Palgrave Macmillan, 2019.

BOUTROS-GHALI, B. An Agenda for Peace, 1992. United Nations publication. A/47/277, disponível em: <<http://www.un-documents.net/a47-277.htm>>.

DOUTRINA CAPSTONE. UNITED NATIONS DEPARTMENT OF PEACEKEEPING OPERATIONS (DPKO). United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines, Março 2008, disponível em: <<https://www.refworld.org/docid/484559592.html>>.

CARTA DAS NAÇÕES UNIDAS. Disponível em: <http://unicrio.org.br/img/CartadaONU_VersolInternet.pdf>.

COMISSÃO INTERNACIONAL SOBRE INTERVENÇÃO E SOBERANIA ESTATAL. “Responsabilidade de Proteger”, 2001. Disponível em: <<http://responsibilitytoprotect.org/ICISS%20Report.pdf>>.

MASCHIETTO, R. H. Soberania e ingerência internacional na África Subsaariana: uma tipologia exploratória. 2005. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais). Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília.

MATIJASCIC, V. B. Haiti: segurança e desenvolvimento no início dos anos 1990. Curitiba: Appris, 2014.

MATIJASCIC, V.B. Responsabilidade de Proteger. In: Hector Luis Saint Pierre; Marina Gisela Vitelli. (Org.). Dicionário de Segurança e Defesa. 01ed. São Paulo: Editora UNESP, 2018, v.1, p. 827-838.

MATIJASCIC, V.B. El Salvador: da guerra à paz. Curitiba: Appris, 2019.

NYE, Joseph. Understanding international conflicts: an introduction to theory and history. Nova Iorque: Longman, 6.ed. 2007.

PAINEL INDEPENDENTE DE ALTO NÍVEL DE OPERAÇÕES DE PAZ. Uniting our Strengths for Peace - Politics, Partnership and People. New York: June, 2015, disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2015/446>.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). 1999a. United Nations Security Council Resolution 1265. New York: United Nations, disponível em: <<http://unscr.com/files/1999/01265.pdf>>.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). 1999b. United Nations Security Council Resolution 1270. New York: United Nations, disponível em: <<http://unscr.com/en/resolutions/doc/1270>>.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). 2009. DPKO-DFS Concept Note on Robust Peacekeeping. New York: UN DPKO.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). 2013. United Nations Security Council Resolution 2098. New York: United Nations, disponível em: <<http://www.globalr2p.org/media/files/s-res-2098.pdf>>.

Vanessa Braga Matijascic é pesquisadora do Núcleo de Pesquisa de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo (NUPRI-USP). O texto é uma colaboração para a REBRAPAZ. Para contato: vanessa.matijascic@gmail.com

Matijascic, V. B. “A gradativa evolução para o uso da força em operações de paz da ONU”. NUPRI-USP. Publicado em 05/07/2019. Disponível em: <https://rebrapaz.com/o-que-pensamos/>.