

A legitimação do uso da força nas práticas discursivas sobre intervenções humanitárias no pós Guerra Fria

Isabela Gláucia de Souza *

Resumo: A prática das intervenções humanitárias mudou muito no mundo pós Guerra Fria. Estas missões comandadas pela Organização das Nações Unidas têm princípios estabelecidos que devem ser seguidos dentro do desenvolvimento de uma missão. Um destes princípios é o do não uso da força que deve estar determinado no mandato dado pelo Conselho de Segurança, no qual as linhas gerais da missão de paz são descritas. Com o crescimento do envio de missões de paz à ambientes cada vez mais hostis, o não uso da força tem se transformado. Esta mudança é refletida nos documentos que regulamentam as operações de paz, documentos normativos e políticos. Assim, desejamos entender como o uso da força e idéias que o fomentam vêm se legitimando dentro das práticas discursivas das intervenções humanitárias.

Palavras-chave: Intervenção humanitária, Uso da força, Pós Guerra Fria

Abstract: Missions led by United Nations have established principles to be followed. One of these principles is non-use of force which has to be established in the mandate given by the Security Council. In this mandate, the lines of the peace mission are described. With the growth of sending peace missions to increasingly hostile environments, the non-use of force has changed, as well as the practice of humanitarian intervention in the Post Cold War world. This change is reflected in documents governing peace operations, they are political and normative documents. Thus, we wish to understand how the use of force and ideas that foster it have been promoting the legitimacy within the discursive practices of humanitarian intervention.

Key-words: Humanitarian Intervention, Use of Force, Post Cold War

A crise soviética e a conseqüente fragmentação da URSS (União das Repúblicas Socialistas Soviéticas), a queda do Muro de Berlim e a reunificação da Alemanha se tornaram marcos do fim da Guerra Fria. Marcos de que o mundo como conhecíamos estava mudando e novas formas de entendê-lo precisavam ser observadas.

Uma das mudanças no pós Guerra Fria foi o aumento no número de intervenções humanitárias. Vamos tentar entender como elas foram influenciadas pelas tendências emergentes e o que mudou na forma de pensar as ingerências estrangeiras. Para isto, vamos buscar quais foram as mudanças na imagem do uso da força no discurso oficial da Organização das Nações Unidas (ONU), principal organizadora das intervenções humanitárias.

* Mestranda do Programa de Pós-Graduação em História Comparada (PPGHC) e pesquisadora do Laboratório de Estudos do Tempo Presente (TEMPO).

Organizamos o artigo da seguinte forma: A primeira parte fala sobre as mudanças no mundo que influenciaram o aumento do número de intervenções humanitárias, a segunda parte fala sobre o uso da força como uma exceção no sistema de segurança coletivo e a terceira parte fala sobre a incorporação de algumas mudanças à forma de proceder da ONU.

A) Contexto – Teorias emergentes

O Estado continua sendo, em termos de segurança coletiva, o protagonista na luta contra todas as ameaças, mas em um mundo globalizado e interligado, há a necessidade de enfrentar estes desafios de forma conjunta com os outros Estados, com novas instituições coletivas e organizações internacionais. Ele precisa, contudo, ser fortalecido pois é o instrumento necessário para que haja a manutenção da dignidade, justiça, valor e segurança do cidadão. O foco não está mais só nele, mas agora a segurança do indivíduo é o objetivo das medidas de segurança coletiva.

Isto amplia o escopo do termo segurança para a além do Estado em direção à segurança dos seres humanos. Ela não substitui, ela complementa a segurança estatal, fortalecendo os direitos e o desenvolvimento humano. Segurança entre os estados continua sendo uma condição para a segurança dos indivíduos, mas sozinha não consegue atender a todas as necessidades individuais e por isto não é suficiente para garantir a segurança humana. Além disto, é uma forma de proteger os seres humanos da violência arbitrária estatal.

Segurança humana significa a liberdade de ameaças à vida (WEISS, 2007). Ela entende que em um mundo interligado e interdependente uma ameaça a uma pessoa pode se transformar em uma privação de segurança muito maior, ameaçando sua comunidade ou ultrapassando fronteiras e influenciando uma região e até o mundo como um todo e se tornando um desafio à manutenção da segurança e paz internacionais.

Entende-se que as ameaças estão inter-relacionadas. A privação de coisas elementares à sobrevivência como comida e água e o tratamento de forma desigual dos indivíduos não geram um conflito armado ou uma revolta, mas a persistência desta situação permanece nas memórias e forma a visão de mundo dos submetidos a esta situação. Mais tarde, estas privações podem contribuir para o desenvolvimento de um conflito social que leve a um confronto armado.

O termo segurança coletiva é um processo em transformação que precisa englobar os novos desafios, correntes teóricas, estratégias de ação e atores internacionais do mundo a que se relaciona.

O aumento de conflitos internos em detrimento de conflitos interestatais é um desafio a ser vencido que tem recebido como resposta prioritária o envio de intervenções humanitárias. Hoje em dia, os conflitos internos se apresentam em países, em sua maioria, completamente desestruturados com uma gama imensa de problemas que vão além das causas óbvias dos conflitos. São normalmente regiões pobres com conflitos étnicos, pobreza extrema, histórico de enfermidades contagiosas que não conseguem ser combatidas e economias voltadas para a manutenção das guerras (GRUPO DE ALTO NIVEL SOBRE LAS AMENAZAS, LOS DESAFÍOS Y EL CAMBÍO, 2004). Isto levou a uma maior ocorrência de intervenções humanitárias em países da África, da Ásia, da América Central e do Leste Europeu.

A prática da intervenção humanitária sofreu algumas mudanças. Kosovo e Ruanda se apresentam como um ponto de transformação do discurso sobre esta prática. A falta de reação do Conselho de Segurança durante os conflitos em nestes lugares levou a respostas diferentes da comunidade internacional, mas em todas as discussões tentava-se encontrar um ponto comum, no qual pessoas sofrendo privações e abusos dos seus direitos mais básicos não permanecessem nesta situação por ausência de ação do Conselho de Segurança da ONU (WEISS, 2007). Kofi Annan se pronunciou no *The Economist*¹ sobre sua preocupação em permitir que crises humanitárias acontecessem sem que qualquer Estado ou sem que a sociedade internacional fizesse alguma coisa. A preocupação era sobre o que fazer no caso de inoperância do Conselho de Segurança.

Uma resposta ao questionamento de Annan foi a formação de uma comissão independente reunida pelo governo canadense para estudar este assunto. A *International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS)*² produziu um relatório chamado Responsabilidade de Proteger. Nele lança-se a proposta de adoção de uma nova forma de intervir frente ao antigo conceito de direito de intervir.

Para entendermos este nova idéia devemos compreender sua relação com a dinâmica apresentada pelo conceito de soberania. A soberania estatal passa a ser reconhecida pela noção de *soberania como responsabilidade*. Isto é, o Estado se torna o protetor dos direitos humanos de cada cidadão dentro de seus limites, passando o foco do desempenho da autoridade estatal para a proteção dos indivíduos. Os estados passariam a ser um instrumento

¹ Kofi Annan na época era secretário geral da ONU. Para maiores informações sobre a questão ver: ANNAN, Kofi. Two Concepts of Sovereignty. *The Economist*, September 18, 1999, p. 49.

² Comissão Internacional para Intervenção Humanitária. Para mais informações ver: INTERNATIONAL COMMISSION ON INTERVENTION AND STATE SOVEREIGNTY. *The Responsibility to Protect*. Canadá: International Development Research Centre, 2001.

da preservação da segurança humana. Como neste conceito, o destaque se volta para o determinante “humano” que modifica a ênfase do termo, ou seja, para que um Estado seja soberano ele tem que resguardar os direitos das pessoas que estão submetidas à sua autoridade.

Então a soberania seria uma responsabilidade que englobaria diversas questões, inclusive a de proteger sua população. Os direitos humanos passam a ser limitadores da soberania que ao invés de ser desempenho do poder internamente e externamente passa a ser responsabilidade.

Falhando em suas obrigações, o estado passaria o dever de proteger seus cidadãos para a comunidade internacional, devendo deixar que ela tenha acesso à população que está sofrendo com a violação de seus direitos. Esta passaria a exercer a *responsabilidade de proteger* as pessoas necessitadas mesmo dentro das fronteiras de um estado nacional. Se este acesso fosse negado, uma responsabilidade de agir emergiria e o princípio de não intervenção seria suspenso em detrimento do dever de preservar os direitos humanos.

B) A Questão do Uso da Força

Depois de duas guerras mundiais, o sistema de segurança coletiva implementado pelo ONU introduziu limitações ao uso da força. A Organização das Nações Unidas regulava as relações entre os países em busca de paz e cooperação.

No preâmbulo da Carta o objetivo da organização de “preservar as gerações vindouras do flagelo da guerra” é assinalado. Dentro deste contexto faz total sentido o fato da Carta banir o emprego do uso da força e criar um arcabouço institucional para fazer valer essas normas.

Todos os Membros deverão resolver suas controvérsias internacionais por meios pacíficos, de modo que não sejam ameaçadas a paz, a segurança e a justiça internacionais.

Todos os Membros deverão evitar em suas relações internacionais a ameaça ou o uso da força contra a integridade territorial ou a independência política de qualquer Estado, ou qualquer outra ação incompatível com os Propósitos das Nações Unidas. (CARTA DAS NAÇÕES UNIDAS, 1945).

O artigo 2, portanto, enfatiza a possibilidade de guerra entre Estados e bane esta possibilidade do sistema internacional. Este era um limite rígido ao uso da força para evitar que guerras como as vividas em 1914 e 1939 acontecessem.

Contudo, existem exceções previstas pela própria Carta a este impedimento. A primeira seria a do artigo 51 no capítulo VII sobre “Ação Relativa a Ameaças à Paz, Ruptura da Paz e atos de Agressão”.

Nada na presente Carta prejudicará o direito inerente de legítima defesa individual ou coletiva no caso de ocorrer um ataque armado contra um Membro das Nações Unidas, até que o Conselho de Segurança tenha tomado as medidas necessárias para a manutenção da paz e da segurança internacionais. (CARTA DAS NAÇÕES UNIDAS, 1945).

A legítima defesa constitui uma reação a algum ato de violência contra um país, normalmente dentro dos limites de seu território. Neste caso, o Conselho de Segurança autorizaria uma retaliação por parte do Estado atingido, mas mesmo assim, manteria sua responsabilidade de tomar providências para o restabelecimento da segurança e paz internacionais.

A segunda e última exceção seriam intervenções autorizadas pelo Conselho de Segurança segundo o capítulo VI de “Solução Pacífica de Controvérsias” ou pelo capítulo VII, em que ações militares podem ser aprovadas. Elas não estão explicitamente previstas na Carta, mas se tornaram um dos principais instrumentos de ação da ONU. Elas poderiam ser autorizadas em caso de crises humanitárias sérias em que genocídios, expulsões em massa ou estupros sistemáticos acontecessem. Alguns defendem que estas ingerências podem ocorrer para restabelecer a democracia e têm como precedente as intervenções americanas em Granada em 1983 e no Panamá em 1989 (BYERS, 2007).

C) Capstone Doctrine

Desde a inoperância do Conselho de Segurança e a, conseqüente, intervenção da OTAN no Kosovo, muitos conceitos foram criados, outros se aprofundaram nas formulações de políticas públicas, outros se tornaram aplicáveis ao contexto atual.

Muita coisa mudou na forma de fazer uma intervenção humanitária desde o fim da Guerra Fria, contudo os documentos só incorporaram estas mudanças um pouco mais tarde. Atendendo à necessidade de conceituar, organizar e direcionar as transformações vividas, O *United Nations Peacekeeping Operations – Principles and Guidelines*³ é um documento da ONU formulado para adaptar a organização às estas modificações.

³ Este documento é um manual sobre o procedimento em intervenções humanitárias praticadas pela ONU. Vamos usá-lo ao longo deste artigo. Para maiores informações ver: UNITED NATIONS. **United Nations Peacekeeping Operations – Principles and Guidelines**. New York: DEPARTMENT OF PEACEKEEPING OPERATIONS. DEPARTMENT OF FIELD SUPPORT, 2008.

O também chamado *Capstone doctrine* foi formulado no ano de 2008 e está a cima de qualquer outro no que diz respeito às diretrizes de uma missão de paz. Uma revisão de seu conteúdo está agendada para o ano de 2010 de forma que através de revisões periódicas ele possa ser um documento dinâmico que constantemente se adapte às diversificações no contexto e na forma de fazer intervenção.

Entendemos que este documento é um enunciado e que por intermédio da forma que foi formulado, das escolhas feitas para sua elaboração o discurso da ONU é expresso. Entendemos, então, que as idéias concebidas a respeito das intervenções humanitárias estão contidas neste documento analisado. Por ele entendemos que a *peacekeeping*⁴ evoluiu e se tornou uma das principais formas de manter a paz e a segurança internacionais.

As operações de manutenção da paz são definidas como:

Peacekeeping is a technique designed to preserve the peace, however fragile, where fighting has been halted, and to assist in implementing agreements achieved by the peacemakers. Over the years, peacekeeping has evolved from primarily military model of observing cease-fires and the separation of forces after inter-state wars, to incorporate a complex model of many elements- military, police and civilian – working together to help lay the foundations for sustainable peace (UNITED NATIONS, 2008: 18).

Segundo esta definição a *peacekeeping* é enviada para apoiar a implementação de um cessar-fogo ou de um acordo de paz. Contudo, não está especificado o fato destes acordos serem muitas vezes frágeis e às vezes baseados em concertos apenas com uma parte no conflito. O consentimento das principais partes não quer dizer que há um consentimento no nível local. Ou seja, as operações podem agir em consonância com as convenções estabelecidas, contudo se depararem com regiões em que parece não haver qualquer acordo.

Um consentimento universal é muito pouco provável. A existência de uma realidade complexa permite que muitos atores, que são parte no conflito, não tenham suas demandas atendidas e que outros muitos não tenham nem feito parte das negociações dos acordos.

Estas operações podem usar a força apenas em auto-defesa e em defesa do mandato. O uso da força é em nível tático.

⁴ O termo utilizado nos documentos da ONU é *pecekeeping*, contudo também pode ser utilizada a sua tradução para o português que é manutenção da paz.

	Peacekeeping	Peace enforcement
Nível em que se usa a força	nível tático	nível estratégico ou internacional
Consentimento	Há o consentimento do estado anfitrião e/ou das principais partes	Há apenas o consentimento do Conselho de Segurança

A linha entre *peacekeeping* robusta e *peace enforcement*⁵ pode ser tênue e muitas vezes borrada. Contudo, a diferença reside no consentimento ou não do uso da força pelo Estado que recebe a intervenção e em que nível ela pode ser utilizada.

A *peace enforcement* envolveria:

The application, with the authorization of the Security Council, of a range of coercive measures, including the use of military force. Such actions are authorized to restore international peace and security in situations where the Security Council has determined the existence of a threat to the peace, breach of the peace or act of aggression. The Security Council may utilize, where appropriate, regional organizations and agencies for enforcement action under its authority (UNITED NATIONS, 2008: 18).

A diferença reside no enfoque do uso da força, na imposição da paz a força seria usada mais amplamente por determinação do Conselho de Segurança e seria desempenhada pela própria ONU ou por organizações regionais.

A decisão de intervir passa pela Secretaria Geral da ONU que ajuda a decidir qual a melhor forma de intervir em cada situação. Existem consultas com vários atores em que se decide qual a como irão intervir no conflito em questão.

Diferente da teoria da responsabilidade de proteger, a decisão de intervir passa por várias discussões políticas que seriam minimizadas se o único requisito fosse o acontecimento de genocídios e abusos dos direitos humanos. O consentimento do país em conflito seria relativo já que sua autoridade já teria se perdido em meio à desestruturação estatal ou diante dos desrespeitos aos direitos básicos dos indivíduos. A impossibilidade de proteger seus cidadãos faria com que o Estado perdesse o direito de não intervenção e o único consentimento necessário seria o das pessoas que estariam passando por esta situação e da opinião pública regional.

⁵ O termo utilizado nos documentos da ONU é *peace enforcement*, contudo também pode ser utilizada a sua tradução para o português que é imposição da paz.

Existem alguns princípios que norteiam a execução de uma operação de manutenção da paz: o consenso, a imparcialidade e o não uso da força.

Deve haver um consenso entre a ONU e as partes envolvidas no conflito, a ausência dele caracterizará uma *peace enforcement*. Em uma operação de manutenção da paz, a ausência de consenso ou o enfraquecimento ao longo da missão traz o risco da *peacekeeping* se tornar parte do conflito e ser arrastada para uma ação ofensiva e para longe de seus objetivos de manter a paz. Por isto, deve haver um consentimento progressivo, os *peacekeepers* devem constantemente trabalhar para não perder o consentimento. O consentimento dá uma liberdade de ação, tanto política quanto física, para a operação percorrer as tarefas do mandato.

A imparcialidade significa o não favorecimento de nenhuma parte, não há um inimigo para a força de paz. Ela não deve ser confundida, contudo, com a neutralidade na execução do mandato.

O Conselho de Segurança é o órgão principal de estabelecimento de operações de manutenção da paz e têm se acostumado a fazer referência ao capítulo VII de “Ações relativas a ameaças à paz, ruptura da paz e atos de agressão” no mandato estabelecido para cada operação.

O uso da força têm sido ampliado para a permissão do uso da força para defender o mandato. As operações que têm um mandato robusto são as que podem utilizar todos os meios necessários⁶ para alcançar seus objetivos.

Isto significa que o uso da força está permitido. Quanto mais mandatos usando esta expressão mais o uso da força se dissemina por entre as operações de paz. Este foi um artifício utilizado porque as intervenções enfrentavam contextos cada vez mais hostis. Robusta ou mandato robusto é uma palavra usada para indicar que existe o uso da força. As operações dificilmente alcançariam seus objetivos de pacificar as regiões se não coagissem e impusessem a paz.

À medida que os conflitos foram mudando, as tarefas das operações de manutenção da paz foram aumentando. O uso da força acompanhou as mudanças da *peacekeeping* e do cenário internacional. Esta medida de coerção, contudo, não é eficaz se não houver uma continuidade de objetivos por meio de um *peacebuilding*⁷ ou o seu estabelecimento junto da operação de manutenção da paz.

⁶ Os mandatos têm se caracterizado pela expressão: *use all necessary means*.

⁷ O termo utilizado nos documentos da ONU é *peacebuilding*, contudo também pode ser utilizada a sua tradução para o português que é construção da paz.

“Moreover, an operation may be required to switch to a more robust posture and back again at various points in a mission’s lifecycle...” (UNITED NATIONS, 2008: 13).

A ênfase no uso da força pode mudar durante a missão, robustecendo ou voltando a enfraquecer a postura, por exemplo, de acordo com um programa de DDR (desarmamento, desmobilização e reintegração), durante um período eleitoral ou durante uma operação de segurança.

Segundo o *United Nations Peacekeeping Operations – Principles e Guidelines* o uso da força deve ser feito como último recurso. Ele deve ser:

- Usado de maneira precisa, proporcional e apropriada;
- Seguir o princípio de mínima força necessária para alcançar o efeito desejado;
- Mantido o consentimento e o mandato

Estes requisitos são necessários para que o uso da força seja utilizado caso outros métodos de persuasão tenham se esgotados. Deve ser empregado de forma precisa com um objetivo determinado para que não haja como reação uma escalada da violência.

Estes cuidados são explicitados porque o uso da força sempre tem implicações políticas que podem levar a circunstâncias imprevistas. Se há estas várias ressalvas no documento é porque o uso da força já foi feito de forma a levar a circunstâncias indesejadas. Além disto, o uso da violência por combatentes e por *peacekeepers* pode ser confundido.

Este documento atende às necessidades das pessoas que trabalham em operações de paz de terem suas práticas regulamentadas e legitimadas. O aumento do uso da força foi incorporado ao texto da ONU ao mencionar a permissão de usá-lo na defesa do mandato e não só para auto defesa. Isto, com certeza, faz com que as missões se tornem mais ofensivas, mas o termo fica muito vago, não se estabelecendo como ou onde. Isto foi deixado para os estados membros, que cooperam com a organização enviando soldados, estabelecerem em seus manuais de campo. Eles devem, contudo estabelecer a forma de agir de acordo com os princípios da ONU.

A segurança humana foi uma idéia plenamente incorporada, provavelmente porque venha se desenvolvendo há mais tempo do que as outras. Tanto no *peacekeeping*, como no *peace enforcement* e no *peace building*, o foco é fomentar a paz nos países e reconstruir as regiões afetadas de forma a gerar um ambiente que permita ao indivíduo viver de forma digna. Os conceitos de soberania como responsabilidade e responsabilidade de proteger foram em parte utilizados pela *Captone doctrine*. Assim, os Estados devem cuidar de seus cidadãos, mas o fato de acontecer abusos dos direitos humanos não dá à sociedade internacional o

direito de intervir, deve existir um acordo e a permissão do Estado ou das partes beligerantes para que a ONU intervenha na situação.

A circulação de idéias influencia a formulação das diretrizes da ONU. As sugestões mais recentes da comunidade acadêmica e política foram absorvidas de forma cautelosa e a segurança humana, que é um conceito há mais tempo discutido, permeia o documento todo. Analisamos neste artigo como estas idéias foram apreendidas pelo documento mais recente e mais importante da ONU sobre intervenções humanitárias.

D) Bibliografia

- ANNAN, Kofi. Two Concepts of Sovereignty. **The Economist**, September 18, 1999.
- AXWORTHY, Lloyd. Human security and Global Governance: Putting People First. **Global Governance** 7, nº 1, 2001.
- BYERS, Michael. **A lei da Guerra**. Clóvis Marques (trad.). Rio de Janeiro: Record, 2007.
- CARTA DAS NAÇÕES UNIDAS. San Francisco, 1945. Disponível em: http://www.onu-brasil.org.br/documentos_carta.php Acessado em: 10 de abril de 2009.
- COMMISSION ON HUMAN SECURITY. **Human Security Now**. New York: Commission on Human Security, 2003.
- GRUPO DE ALTO NIVEL SOBRE LAS AMENAZAS, LOS DESAFÍOS Y EL CAMBÍO. **Un Mundo Más Seguro: la responsabilidad que compartimos**. New York: Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafío y el cambio, 2004.
- INTERNATIONAL COMMISSION ON INTERVENTION AND STATE SOVEREIGNTY. **The Responsibility to Protect**. Canadá: International Development Research Centre, 2001.
- UNITED NATIONS. **United Nations Peacekeeping Operations – Principles and Guidelines**. New York: DEPARTMENT OF PEACEKEEPING OPERATIONS. DEPARTMENT OF FIELD SUPPORT, 2008.
- WEISS, Thomas. G. **Humanitarian Intervention**. Ideas in Action. Cambridge: Polity Press, 2007.