

AS MISSÕES DE PAZ DA ONU: A EVOLUÇÃO DA FACE MAIS VISÍVEL DE ATUAÇÃO DE UM ORGANISMO INTERNACIONAL

Luciano Colares

Resumo

A Organização das Nações Unidas (ONU) foi criada com o objetivo precípua de assegurar e promover a paz mundial. Em mais de 60 anos de existência, a Organização ainda não logrou implementar uma força militar permanente (ver artigo 47, parágrafo 3º da Carta da ONU) que seria a principal encarregada pela consecução desse objetivo por intermédio da coordenação da Comissão de Estado Maior. As missões de paz da ONU são a face mais visível do trabalho da Organização na promoção da paz mundial. Este artigo tem por objetivo analisar o contexto em que surgiram as referidas missões, bem como revelar a relevância das mesmas para o sistema de segurança coletiva universal da ONU

Palavras-chaves

Conselho de Segurança – Organização das Nações Unidas – “peacekeeping” – segurança coletiva

Abstract

The United Nations (UN) was created with the primary purpose of ensuring and promoting world peace. In over 60 years of existence, the Organization has not yet succeeded in implementing a permanent military force (see article 47, paragraph 3 of the UN Charter) that would be the main responsible for the attainment of this goal, acting



under the coordination of the Military Staff Committee. The UN Peacekeeping Missions are the most visible face of the Organization's work towards the promotion of world peace. This article aims to analyze the context in which such missions have emerged besides to reveal its importance for the UN collective security system.

Key words

Collective security system – peacekeeping – Security Council – United Nations

I INTRODUÇÃO

O século XX testemunhou as duas maiores guerras pelas quais a humanidade já passou. O aperfeiçoamento dos armamentos, ocorrido tanto na I como na II Guerra Mundial, provocou um significativo aumento no número de baixas e a conseqüente banalização dos conflitos, cujas performances eram contabilizadas em “milhões” de mortes impostas ao inimigo. A esse respeito, Vizentini (2003, p.38 e 49) nos relata algumas passagens sobre a I Guerra Mundial:

[...] Para cumprir a primeira tarefa, foram enviados recursos materiais para reforçar o exército russo, que desencadeou a Ofensiva de Brussilov contra os austro-alemães na Galícia. A ofensiva russa logrou um avanço de cinquenta quilômetros, o que não é muito para a geografia da região, sofrendo meio milhão de baixas. (Vizentini, 2003 [...]) Os ingleses, por sua vez, lançaram em julho uma ofensiva em Ypress, tentando conquistar o litoral de Flandres, onde os alemães possuíam bases de submarinos. Esses últimos empregaram contra os atacantes gás asfíxiante e substituíram a frente contínua por uma defesa móvel, com o uso intensivo de metralhadoras. Depois de cem dias de ofensiva, os ingleses ocuparam apenas oito quilômetros a um custo de quatrocentas mil baixas (os alemães tiveram duzentas e quarenta mil).



O aumento do número de baixas não foi a única conseqüência nefasta dessas duas guerras. Outro fenômeno, talvez de maior relevância, mereça igual menção: a “mundialização” dos conflitos. O próprio nome, Guerra Mundial, exprime a idéia central de um conflito que se alastrara pelos quatro cantos do mundo.

A crueldade e a mundialização desses dois conflitos expôs a humanidade a seus limites. A reação das lideranças vencedoras foi a criação de organismos internacionais que visavam, em última instância, evitar a recorrência da guerra.

II DESENVOLVIMENTO

2.1 O sistema de segurança coletiva da Carta das Nações Unidas

De comum entre a Liga das Nações e as Nações Unidas, pode-se dizer que ambas as organizações criaram aquilo que seria conhecido como o sistema de segurança coletiva universal. Fontoura (1999, p. 35) nos revela que “os organismos internacionais trouxeram, no século XX, algo de novo em matéria de paz e segurança internacionais: o sistema de segurança coletiva de alcance universal”.

Tanto a Liga das Nações, em 1919, como as Nações Unidas, em 1945, idealizaram a promoção da paz mundial de duas formas básicas: a solução pacífica de controvérsias (soluções diplomáticas) e a busca de instrumentos de sanção (militar ou não) contra aqueles estados que desafiassem a comunidade internacional.

Na prática, ambos os sistemas de segurança coletiva (Liga das Nações e ONU) obtiveram êxito limitado, o que levou, principalmente na ONU, ao desenvolvimento de mecanismos inéditos de atuação que permitiram o emprego dessas organizações no campo da paz e da segurança internacionais. Nesse contexto,



surgiram as Operações de Manutenção da Paz, cuja evolução histórica será o cerne deste artigo.

Embora a experiência da Liga das Nações seja relevante na área da manutenção da paz e da segurança internacionais, essa organização não será abordada no presente artigo, uma vez que o estudo em questão se restringe à Organização das Nações Unidas. Entretanto, é importante que se ressalte que algumas idéias atribuídas originalmente à ONU, surgiram, na verdade, à época da Liga das Nações.

Fontoura (1999, p. 37), descreve em sua obra este breve resumo a respeito das contribuições da Liga das Nações para a manutenção da paz e da segurança internacionais:

Embora destituída de resultados significativos no campo da paz e da segurança, a Liga deu ensejo à aparição de idéias concretas, respaldadas em nível governamental, sobre a criação de uma força militar internacional permanente ou de um sistema de pronto emprego de contingentes nacionais; ajudou a desenvolver uma consciência jurídica contrária ao recurso à guerra nas relações internacionais e criou precedentes em matéria de técnicas de manejo de conflitos. Tais técnicas envolviam, entre outros aspectos, a administração temporária de territórios ou cidades por representantes especiais e o envio de observadores ou de forças militares para cumprirem mandatos que iam desde a manutenção da lei e da ordem e a supervisão de referendos até o monitoramento da separação das forças beligerantes, a observância de armistícios e cessar-fogos, a preservação de regiões desmilitarizadas ou zonas de separação de forças e a adoção de medidas de fortalecimento de confiança para reduzir tensões. Essas tarefas se assemelhavam aos mandatos das operações de manutenção da paz da ONU depois da II Guerra Mundial.

2.2 Os capítulos VI e VII da Carta das Nações Unidas

A criação da Liga das Nações não foi suficiente para evitar a II Guerra Mundial e isso levou as grandes potências vencedoras desse conflito a considerar a hipótese de criação de uma nova organização internacional, ainda ao término



da guerra. A grande diferença, dessa vez, seria que esta nova organização, a par de uma sólida concepção baseada no Direito Internacional e em outros aspectos de cunho liberal, deveria também refletir a distribuição de poder à época. A estrutura para tal foi concretizada na idealização de dois órgãos com distintas finalidades: a Assembléia Geral (AG), evidenciando a tendência liberal da organização, e o Conselho de Segurança (CSNU), refletindo as considerações de poder da política mundial à época, já traduzindo o espírito realista americano que despontava após a II Guerra Mundial. Para tanto, era necessária a criação de um arcabouço jurídico que desse à organização os fundamentos de sua orientação híbrida.

A Carta das Nações Unidas decorre de um processo de negociação que começou a ganhar corpo na Conferência de Dumbarton Oaks, de agosto a outubro de 1944, quando China, Estados Unidos (EUA), Reino Unido e União Soviética (URSS) se reuniram para discutir o assunto.

Em Dumbarton Oaks, foi delineado o esqueleto jurídico básico da ONU, atribuindo-se a um órgão reduzido, no qual as grandes potências gozariam de privilégios especiais, a responsabilidade primordial pelo gerenciamento dos assuntos referentes à paz e à segurança internacionais. Esse órgão, conhecido originalmente como “Executive Council” (PATRIOTA, 1998, p.18), viria a ser denominado, anos mais tarde, Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU).

As negociações em Dumbarton Oaks não foram definitivas para a redação final da Carta das Nações Unidas, uma vez que se concentraram na exploração do tema da segurança coletiva. Outras conferências complementarizavam as discussões realizadas em Dumbarton Oaks, como foi o caso da Conferência de Ialta, em 11 de fevereiro de 1945, e a Conferência das Nações Unidas, realizada em São Francisco entre 25 de abril e 25 de junho de 1945.

Em Dumbarton Oaks, segundo Patriota (1998, p. 18), “os pontos que maior controvérsia geraram foram o da composição do órgão responsável pelas



questões de segurança e o da opção entre uma força internacional permanente ou forças ‘ad hoc’, a serem convocadas em caso de necessidade”. Em relação ao primeiro ponto de controvérsia, as principais delegações a debaterem o tema da segurança coletiva foram as delegações dos EUA, do Reino Unido e da URSS, as quais negociaram o texto básico, posteriormente submetido à China. A esses quatro membros, acrescentou-se a França, por insistência britânica e sob protestos da URSS. Esses cinco países viriam a constituir os cinco membros permanentes (P-5) do Conselho de Segurança e seriam dotados do poder de veto. O segundo tema de maior controvérsia, que diz respeito ao tipo de força a ser empregada em caso de necessidade, será abordado posteriormente.

O delineamento da Carta das Nações Unidas, feito pelas grandes potências vencedoras, estabeleceu o sistema de segurança coletiva baseado, essencialmente, em dois capítulos. O capítulo VI da Carta estabelece as medidas não-coercitivas (diplomáticas) para a obtenção e manutenção da paz e da segurança internacionais. O capítulo VII, por sua vez, estipula as ferramentas coercitivas à disposição da Organização para impor (Enforcement) a paz em termos predominantemente militares. De acordo com Fontoura (1999, p. 50):

[...] cumpre salientar, antes de mais nada, que o modelo de segurança coletiva constante da Carta das Nações Unidas é reforçado por um conjunto de propósitos e princípios, capitulados nos artigos 1 e 2 daquele instrumento, que deve nortear o relacionamento dos Estados no cenário internacional.

Ainda segundo o mesmo autor, em termos gerais, a Carta das Nações Unidas ressalta:

[...] a Carta das Nações Unidas ressalta que seus membros devem resolver controvérsias por meios pacíficos de modo que não se perturbe a paz, a segurança e a justiça internacionais (artigo 2, §3; artigo 33). Eles devem também evitar a ameaça ou o uso da força contra a integridade territorial ou a independência política de outros Estados, ou qualquer outra ação incompatível com os propósitos da Organização



(artigo 2, §4). Devem, ainda, dar às Nações Unidas toda assistência, em qualquer ação adotada consoante a Carta, abstendo-se de prestar auxílio a qualquer Estado contra o qual a Organização aja, de modo preventivo ou coercitivo (artigo 2, §5). No tocante à segurança internacional, os membros assumem o compromisso de: acatar as sanções decididas pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), cujas modalidades podem variar (artigo 41); proporcionar ao Conselho, a seu pedido e de conformidade com acordos especiais, forças armadas, assistência e facilidades (artigo 43); manter em prontidão contingentes de forças aéreas nacionais, para a combinação de uma ação coercitiva internacional (artigo 45); aceitar e implementar as decisões do CSNU (artigos 25 e 48), ao qual conferem a principal responsabilidade na manutenção da paz e da segurança internacionais (artigo 24, §1). O CSNU, cujo sistema de votação implica o direito de veto para os seus Membros permanentes (artigo 27), pode deliberar sobre qualquer ameaça à paz, ruptura da paz ou ato de agressão (artigo 39), sendo-lhe permitido, até mesmo, imiscuir-se em assuntos afetos à jurisdição interna dos Estados, desde que as medidas estejam amparadas pelo capítulo VII (artigo 2, §7). OS membros da ONU prestar-se-ão, ademais, assistência mútua para a execução das medidas determinadas pelo CSNU (artigo 49). Constitui também obrigação dos mesmos comunicar imediatamente ao CSNU as medidas adotadas no exercício do direito de legítima defesa individual ou coletiva (artigo 51), e toda ação empreendida ou projetada por acordos ou entidades regionais, desde que devidamente autorizada pelo CSNU no caso de ações coercitivas, para manutenção da paz e da segurança internacionais (artigo 53, §1 e 54). Finalmente, a Carta das Nações Unidas estabelece que a Organização deverá fazer com que mesmo os Estados que não sejam membro da ONU procedam de acordo com seus princípios, na medida necessária à manutenção da paz e da segurança internacionais (artigo 2, §6).

Essas são as principais deliberações que a Carta estabelece em relação à segurança internacional. O capítulo VI abrange os artigos de números 33 ao 38 e o capítulo VII os artigos de número 39 ao 51.

Como se pode observar, o capítulo VII da Carta da ONU atribui ao CSNU o monopólio sobre a autorização da coerção militar e não-militar, excetuando-se o direito individual ou coletivo à legítima defesa, de acordo com o artigo 51. Fontoura (1999, p. 52), referindo-se à Carta da ONU em comparação à Liga das Nações, teceu o seguinte comentário:



No tocante ao uso da força, a mudança foi radical. A guerra tornou-se um ilícito internacional com a proibição do recurso “à ameaça ou uso da força”, dispondo o CSNU da responsabilidade principal para tomar as providências necessárias para obrigar o Estado faltoso a mudar seu comportamento, obedecidos os requisitos do artigo 39 (caracterização da violação: ameaça à paz, ruptura da paz ou ato de agressão) e 41 (aplicação de sanções não militares antes de se recorrer a força)

As decisões tomadas sob os auspícios do capítulo VII são decisões impositivas e não requerem o consentimento das partes às quais elas se aplicam (PATRIOTA, 1998). O espectro dessas sanções coercitivas pode variar desde medidas brandas de isolamento diplomático (artigo 41) até intervenções militares de grande escala (artigo 42 da Carta da ONU).

Conforme mencionado na citação de Patriota na página 134, o segundo ponto de maior controvérsia da Conferência de Dumbarton Oaks foi em relação ao sistema de arremetimento de forças a serem convocadas em caso de necessidade. O capítulo VII parecia ter resolvido a questão estipulando, de acordo com o artigo 43 e 45 da Carta da ONU, em que medida os Estados membros deveriam contribuir. Além disso, o §3º do artigo 47 determinava que a Comissão de Estado Maior fosse responsável pela direção estratégica de quaisquer Forças Armadas colocadas à disposição do Conselho de Segurança. Divergências entre os EUA e URSS, em relação à distribuição dos aportes àquela força e a sua dimensão final, inviabilizariam a composição de uma força internacional permanente sob a coordenação da Comissão de Estado-Maior.

Paralelamente ao fracasso da Comissão de Estado Maior em coordenar a composição de uma força da ONU em base permanente, vivia-se um momento de grande divisão entre os membros permanentes do CSNU os quais, por intermédio do veto (artigo 27, §3º da Carta), refletiam suas dissensões em virtude da Guerra Fria, paralisando as decisões daquele colegiado. Fontoura (1999, p. 58) refere-se a essa situação da seguinte maneira: “Enquanto a aplicação do veto tinha paralisado o processo decisório no CSNU, os insucessos da Comissão do



Estado Maior acabaram por inviabilizar, no plano operacional, qualquer possibilidade de implementação do mecanismo de segurança coletiva nos moldes previstos na Carta da ONU”.

Mesmo sem ter obtido o sucesso almejado, o sistema de segurança coletiva, idealizado no capítulo VII da Carta, logrou realizar algumas ações de “Enforcement”. Patriota (1998, p. 28) refere-se a essas ações da seguinte forma:

Não obstante, esses constrangimentos, pode-se identificar alguns casos de imposição de medidas coercitivas pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas durante a Guerra Fria: dois casos de intervenção (Coreia e Congo) e dois de sanções (África do Sul e Rodésia do Sul). O CSNU também procuraria impor a cessação de hostilidades no Oriente Médio e no conflito Irã-Iraque por intermédio de resoluções que se referiam ao capítulo VII. Em outros casos, ainda, como no das Malvinas em 1982, o cessar-fogo seria exigido sem alusão a dispositivo específico do capítulo VII, embora a referência da resolução 502 (1982) à ruptura da paz a situar-se naquele âmbito.

Igualmente, Cardoso (1998, p. 46) comenta:

Seria enganador não distinguir entre as operações de paz e as ações de “enforcement” já sacramentadas pelas Nações Unidas. N. D. White, em “The United Nations and Maintenance of International Peace and Security” identifica três casos de “enforcement”: a Guerra da Coreia, o bloqueio da Rodésia, e a intervenção no Golfo.

Com o sistema de segurança coletiva emperrado desde a sua criação, outras formas de atuação em prol da paz acabaram por se desenvolver dentro e fora da ONU. Fora da ONU ocorreu o desenvolvimento de sistemas não universais de segurança que se formaram em torno das superpotências que dominariam o cenário internacional até a extinção da URSS. Esses sistemas foram a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), criada em 4 de abril de 1949, e o Pacto de Varsóvia, de 14 de maio de 1955.

Dentro da ONU, dois eventos merecem destaque na preservação e promoção da paz: a resolução “Unidos para a Paz” e a implementação das missões



de paz (Peacekeeping). Para entendimento do leitor serão adotadas como sinônimas as expressões: “operações de manutenção da paz”, “operações de paz” e “missões de paz”.

A resolução “Unidos para a Paz” (Resolução 377, V, de 3 de novembro de 1950) ocorreu durante a questão da Coréia. A questão da Coréia possui relevância sob dois aspectos. Primeiramente, foi na Coréia que se estabeleceu o precedente inédito de uma intervenção de caráter coercitivo baseada na mobilização de um contingente “ad hoc”, não permanente. Sem dúvida, isso ocorreu em virtude da ausência da URSS nas votações das resoluções no CSNU. O segundo aspecto de relevância foi a ampliação da chamada “competência residual” da Assembléia Geral das Nações Unidas (AGNU) ao se atribuir a esse órgão a possibilidade de se incumbir das responsabilidades originais do CSNU em relação à manutenção da paz e da segurança internacionais, quando este último se achasse impedido de fazê-lo pelo veto de algum dos P-5 (Fontoura, 1999).

Na verdade, três artigos da Carta já atribuíam à AGNU competência para discutir, considerar e recomendar assuntos relativos à conservação da paz e segurança internacionais. São eles, os artigos 10, 11 e 14 da Carta da ONU:

ARTIGO 10

A Assembléia Geral poderá discutir quaisquer questões ou assuntos que estiverem dentro das finalidades da presente Carta ou que se relacionarem com as atribuições e funções de qualquer dos órgãos nela previstos e, com exceção do estipulado no Artigo 12, poderá fazer recomendações aos Membros das Nações Unidas ou ao Conselho de Segurança ou a este e àqueles, conjuntamente, com referência a qualquer daquelas questões ou assuntos.

ARTIGO 11

1. A Assembléia Geral poderá considerar os princípios gerais de cooperação na manutenção da paz e da segurança internacionais, inclusive os princípios que dispõem sobre o desarmamento e a regulamentação dos armamentos, e poderá fazer recomendações relativas a tais princípios aos Membros ou ao Conselho de Segurança, ou a este e àqueles conjuntamente.



2. *A Assembléa Geral poderá discutir quaisquer questões relativas à manutenção da paz e da segurança internacionais, que a ela forem submetidas por qualquer Membro das Nações Unidas, ou pelo Conselho de Segurança, ou por um Estado que não seja Membro das Nações Unidas, de acordo com o Artigo 35, parágrafo 2, e, com exceção do que fica estipulado no Artigo 12, poderá fazer recomendações relativas a quaisquer destas questões ao Estado ou Estados interessados, ou ao Conselho de Segurança ou a ambos. Qualquer destas questões, para cuja solução for necessária uma ação, será submetida ao Conselho de Segurança pela Assembléa Geral, antes ou depois da discussão.*

3. *A Assembléa Geral poderá solicitar a atenção do Conselho de Segurança para situações que possam constituir ameaça à paz e à segurança internacionais.*

As atribuições da Assembléa Geral enumeradas neste Artigo não limitarão a finalidade geral do Artigo 10.

Artigo 14

A Assembléa Geral, sujeita aos dispositivos do Artigo 12, poderá recomendar medidas para a solução pacífica de qualquer situação, qualquer que seja sua origem, que lhe pareça prejudicial ao bem-estar geral ou às relações amistosas entre as nações, inclusive em situações que resultem da violação dos dispositivos da presente Carta que estabelecem os Propósitos e Princípios das Nações Unidas.

O conteúdo da resolução “Unidos para a Paz” apenas ampliava essa competência residual. Contudo, tratou-se de uma importante medida em uma época em que o CSNU se encontrava literalmente “travado” pelos constantes vetos de seus membros permanentes. A resolução “Unidos para a Paz” foi patrocinada pelos EUA que tinham, de acordo com Fontoura, além de interesse direto na questão da Coreia, o objetivo de “contornar” os freqüentes vetos da URSS no CSNU em outros assuntos de interesse do governo norte-americano (o quadro parlamentar da AGNU estava dominado, à época, pelos países ocidentais). Fontoura assim comenta a situação (1999, p. 60):

[...] a resolução número 377 (V) esvaziou-se com o tempo, devido às mudanças verificadas no quadro parlamentar das Nações Unidas nos anos 50 e 60, reflexo, mormente, do movimento de descolonização, das cismas no bloco comunista e da revitalização da Europa, que levaram os EUA e a URSS a preferir reservar para o CSNU as decisões mais relevantes referentes à paz mundial.



Outra crítica que se faz em relação ao conteúdo da resolução diz respeito ao tipo de poder da AGNU. Na verdade, a competência residual ficou aumentada, entretanto, os artigos que regulam a referida competência não atribuem à AGNU nenhum poder impositivo, limitando-se a conferir àquele colegiado poderes para “recomendar”, “discutir” e “considerar”. Logo, a eficácia das decisões da AGNU, em substituição ao CSNU, sujeita-se, em última instância, à aceitação voluntária dos demais Estados membros da Organização.

Não obstante essa dificuldade, a resolução “Unidos para Paz” foi muito importante para as operações de manutenção da paz. De acordo com Fontoura (1999, p. 61):

[...] a resolução “Unidos para a Paz” teve grande relevância para as operações de manutenção da paz, já que foi com base nela que a Assembleia Geral criou a I Força de Emergência das Nações Unidas em 1956, após os vetos de França e Reino Unido no CSNU. Além disso, a resolução foi também utilizada para legitimar a condução das ações de operação de paz das Nações Unidas no Congo em 1960, quando o veto soviético impediu a adoção de decisões sobre o assunto no CSNU.

Conforme já foi mencionado, a impossibilidade de estabelecimento de um sistema efetivo de “enforcement” (capítulo VII) contribuiu indiretamente para o surgimento de outras formas de atuação em prol da paz, dentro e fora da ONU. Dentro da ONU, já foi abordada a iniciativa da resolução “Unidos para a Paz”, e a sua conseqüente ampliação da competência residual da AGNU para assuntos relativos à paz e segurança internacionais.

Outra iniciativa surgida no seio da organização, bem mais importante do que a resolução “Unidos para a Paz” ocorreu de maneira não-sistemática e foi a implementação das Missões de Paz.

As chamadas “Missões de Paz” surgiram como uma alternativa às soluções de conflitos, as quais foram estipuladas no capítulo VI (não-coercitivas) e VII (coercitivas) da Carta da ONU. As Missões de Paz são missões de caráter



militar, mas que não atuam como instrumento coercitivo e atentatório à soberania de um Estado. Por essa razão, encontram-se excluídas do escopo do capítulo VII da Carta da ONU, embora alguns autores as classifiquem como derivadas do artigo 40 (capítulo VII), que trata das medidas provisórias que devem ser desencadeadas antes das medidas obrigatórias incluídas no artigo 41 e 42 da Carta.

Artigo 40

A fim de evitar que a situação se agrave, o Conselho de Segurança, antes de fazer as recomendações ou decidir as medidas de que trata o Artigo 39, poderá instar às partes interessadas a que cumpram as medidas provisórias que julguem necessárias ou aconselháveis. Ditas medidas provisórias não prejudicarão os direitos, as reclamações ou a posição das partes interessadas. O Conselho de Segurança tomará devida nota do não cumprimento das ditas medidas provisórias.

A consideração não deixa de ter peso se levarmos em conta que autores de respeito, como o Embaixador Afonso José Sena Cardoso e outros, como Cameron Hume, a defendem. Cabe ressaltar, entretanto, que não há nenhuma referência explícita às Missões de Paz na Carta da ONU.

Cumpramos ressaltar que a Carta das Nações Unidas não faz referência explícita às Missões de Paz. Dag Hammarskjöld, ex-secretário geral da ONU e idealizador das Missões de Paz, situou-as em um imaginário “capítulo VI e meio” entre o das medidas não-coercitivas (negociação, mediação, arbitragem e procedimentos judiciais) e o das medidas coercitivas (atentatórias à soberania).

Considerações jurídicas à parte, o fato é que as missões de paz adquiriram um vulto inesperado, principalmente, após o fim da bipolaridade. Consumindo grande parte da atenção do CSNU, e com recursos financeiros superiores ao orçamento regular da ONU, as missões de paz “foram sendo concebidas de forma não-sistemática com base em parâmetros doutrinários destinados a assegurar seu caráter imparcial, tais como a obtenção prévia do consentimento das partes e a admissão do uso da força em último caso e em autodefesa, apenas” (PATRIOTA, 1998, p. 36).



Não se pode negar que, com o passar dos anos, as missões de paz adquiriram um peso considerável em termos de medidas político-jurídicas direcionadas à paz mundial. Arriscar-se-ia dizer que são as medidas jurídicas de segurança coletiva mais robustas implementadas pela comunidade internacional desde a II Guerra Mundial. Os dados não mentem a esse respeito.

Desde a sua criação até os dias de hoje, a ONU implementou 63 (sessenta e três) missões de paz. Atualmente, há 116.000 pessoas, de 160 (cento e sessenta) nacionalidades, trabalhando em 17 (dezesete) operações em 4 (quatro) diferentes continentes. O orçamento anual gira na casa dos 7 (sete) bilhões de dólares, o que muitas vezes supera o próprio orçamento da ONU como um todo (ONU, 2010).

Algumas definições, extraídas do próprio *site* das Nações Unidas, assim descrevem as missões de paz:

El mantenimiento de la paz es una forma de ayudar a los países asolados por los conflictos a crear condiciones favorables para la paz sostenible. Los integrantes de las fuerzas de mantenimiento de la paz -soldados y oficiales militares, oficiales de policía civil y personal civil procedentes de muchos países-supervisan y observan los procesos de paz que surgen con posterioridad a las situaciones de conflicto y prestan asistencia a los excombatientes en la aplicación de los acuerdos de paz que se han firmado. Esa asistencia se presenta de diversas formas, incluidas las medidas de fomento de la confianza, las disposiciones para compartir el poder, el apoyo electoral, el fortalecimiento del imperio de la ley, y el desarrollo económico y social (ONU, 2004, Operaciones de Mantenimiento de la Paz, Enfrentando nuevos retos, ¿Qué es el mantenimiento de la paz?),

Por mantenimiento de la paz (Peace-keeping) se entiende el despliegue de una presencia de las Naciones Unidas en el terreno (normalmente con la participación de personal militar y civil), con el consentimiento de las partes en conflicto, para aplicar acuerdos relativos al control de conflictos (cesaciones del fuego, separaciones de fuerzas, etc.) o para supervisar su aplicación, así como para resolver (parcial o totalmente) esos conflictos o para garantizar la entrega segura de ayuda humanitaria (ONU, 1995, Directrices Generales para las Operaciones de Mantenimiento de la Paz)



As definições clássicas não esgotam o escopo das Missões de Paz da ONU e, tampouco, as diferentes situações inéditas com as quais as missões se defrontam. A constatação dessa afirmação pode ser feita pela constante evolução doutrinária das Missões de Paz as quais, segundo Thakur e Schnabel, já atingiram seis diferentes níveis, extrapolando a rígida classificação encontrada na maior parte da literatura que as apontam como “tradicionais” (durante o período da Guerra Fria) e “complexas” (após o fim da bipolaridade). Do ponto de vista operacional, o surgimento de situações inusitadas, como o agravamento das hostilidades entre as partes, pode levar à quebra de determinados princípios, como a utilização da força, além do limite da autodefesa. Patriota (1998, p. 31) faz as seguintes considerações em relação a essa última observação:

[...] Entretanto, em 1961, no Congo, a ONU ultrapassaria claramente o marco conceitual do capítulo VI para enveredar pelo do capítulo VII. Com adoção da resolução 161 [...] o Conselho autorizaria pela primeira vez o uso da força por uma operação de paz. [...] o Conselho só voltaria a permitir que uma operação de paz usasse a força, sob justificativa outra que a autodefesa, na Somália e na Bósnia, na década de 90, quando o fenômeno da transformação de uma operação de paz de capítulo VI em uma intervenção com aspectos coercitivos passou a ser apelidada, algo pejorativamente, de “mission creep”.

III CONCLUSÃO

A Carta das Nações Unidas, surgida logo após o término da II Guerra Mundial, refletiu o espírito pacifista-idealista (em especial o dos americanos) que tomou conta de uma geração fragilizada por duas guerras mundiais, ocorridas em um intervalo de tempo inferior a trinta anos. Grande parte da população, tanto dos vencidos quanto dos vencedores, participou efetivamente dos dois conflitos e encontrava-se extremamente traumatizada com tanta destruição. O dimensionamento dos prejuízos humanos e econômicos é incomensurável. Vizontini (2003, p. 163), referindo-se à II Guerra Mundial, comentou:



O custo social e económico da Segunda Guerra Mundial foi elevadíssimo e, embora razoavelmente quantificado, é bastante difícil qualificá-lo. Além da destruição propriamente dita, foram gastos um trilhão e meio de dólares “ao valor de 1939” durante o conflito que envolveu diretamente 72 países e mobilizou 110 milhões de soldados. Houve 55 milhões de mortos, 35 milhões de mutilados e três milhões de desaparecidos. A maioria das vítimas era constituída de civis.

A paz nunca fora tão almejada, seja pelos “idealistas” ou pelos “realistas”. As deficiências do sistema, geradas pelo sistema das Liga das Nações, foram identificadas e tentou-se, ao máximo, evitá-las. A Carta da ONU tornou a guerra proscria do ponto de vista jurídico e procurou dar peso proporcional à importância dos principais atores do pós-guerra, por intermédio da criação dos membros permanentes do CSNU e do seu respectivo direito a veto nas considerações concernentes à paz e à segurança internacionais.

Para que a paz prevalecesse, fazia-se necessária a criação de um sistema de segurança coletiva capaz de manter o mundo sem conflitos. Os capítulos VI e VII da Carta da ONU foram as respostas teóricas para essa tarefa que parece ser impossível. O sistema de segurança coletiva, idealizado pela Carta, não suportou a falta de consenso dos vencedores da II Grande Guerra em relação à composição de uma força internacional, capaz de dotar a ONU de um poder militar supranacional efetivo (permanente). Somem-se a esse aspecto os constantes vetos dos membros permanentes do CSNU em relação aos assuntos de segurança internacional, que fugissem ou contrariassem seus interesses diretos.

Mais do que ineficiente, o sistema idealizado pela Carta era natimorto. Não obstante, a ONU não deixou de tomar iniciativas em prol da paz. Nesse mister, as Missões de Paz assumiram, de forma não-sistemática, um papel extremamente relevante, tornando-se a “forma mais visível e identificável de ação da organização em prol da paz mundial” (ONU, Relatório Brahimi, 2000).



REFERÊNCIAS

CARDOSO, Afo---nso José Sena. **O Brasil nas Operações de Paz das Nações Unidas**. Brasília, Instituto Rio Branco, Fundação Alexandre de Gusmão, Centro de Estudos Estratégicos, 1998. 169 p.

FONTOURA, Paulo Roberto Campos Târisse da. **O Brasil e as Operações de Manutenção de Paz das Nações Unidas**. Brasília, FUNAG, 1999. 409 p.

HUME, Cameron R. **Negotiations Before Peacekeeping**. Occasional Papers on Peacekeeping # 5, international Peace Academy, 1992. 40 p.

ONU, **Carta de las Naciones Unidas**. 1945. Disponível em <<http://www.un.org/spanish/aboutun/charter/index.htm>>. Acesso em 04 nov 2005.

ONU, **Directrices Generales para las Operaciones de Mantenimiento de la Paz**. 1995. Disponível em <http://www.un.org/depts/dpko/training/tes_publications/books/peacekeeping_training/gen%20guide_sp.pdf>. Acesso em 05 dez 2005.

ONU, **Informe Brahimi**. 2000. Disponível em <<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N00/594/73/PDF/N0059473.pdf?OpenElement>>. Acesso em 08 out 05.

ONU, **Operaciones de Mantenimiento de la Paz, Enfrentando nuevos retos, Qué és el mantenimiento de la paz?** 2004 Disponível em <<http://www.un.org/spanish/peace/dpko/faq/>>. Acesso. em 15 Dez 2005).

ONU, **Um Programa de Paz, Diplomacia Preventiva, estabelecimento de la paz y mantenimiento de la paz** (Uma Agenda para a Paz). 1992. Disponível em <<http://www.un.org/Docs/SG/agpeace.html>>. Acesso em 08 out 2005.

PATRIOTA, Antônio de Aguiar. **O Conselho de Segurança Após a Guerra do Golfo**. Brasília, FUNAG, 1998. 226 p.

THAKUR, Ramesh; SCHNABEL, Albrecht. Cascading generations of peacekeeping: across to Mogadishu Line to Kosovo and Timor. In SCHNABEL, Albrecht; THAKUR, Ramesh (ed). **United Nations Peacekeeping Operations: Ad Hoc Missions, Permanent Engagement**, Tokyo, The United Nations University Press, 2001. p. 03-25.



VIZENTINI, Paulo Fagundes. **As Guerras Mundiais (1914-1945)**. Porto Alegre, Leitura XXI, 2003. 173 p.

