

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
CURSO DE DIREITO

ARTHUR DE CARVALHO GARRIDO

RESPONSABILIDADE INTERNACIONAL NA RESOLUÇÃO DE CONFLITOS
NOVOS PARADIGMAS DAS OPERAÇÕES DE MANUTENÇÃO DE PAZ

São Luís
2016

ARTHUR DE CARVALHO GARRIDO

RESPONSABILIDADE INTERNACIONAL NA RESOLUÇÃO DE CONFLITOS
NOVOS PARADIGMAS DAS OPERAÇÕES DE MANUTENÇÃO DE PAZ

Monografia apresentada ao Curso de Direito da Universidade Federal do Maranhão, para obtenção do grau de bacharel em Direito.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Mônica Teresa Costa Sousa

São Luís

2016

Garrido, Arthur de Carvalho

Responsabilidade internacional na resolução de conflitos novos paradigmas das operações de manutenção de paz / Arthur de Carvalho Garrido. – São Luís, 2016.

65f.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Mônica Teresa Costa Sousa.

Monografia (Graduação) – Universidade Federal do Maranhão, Curso de Direito, 2016.

1. Operações de manutenção de paz. 2. Responsabilidade de proteger. 3. ONU. I. Título.

CDU 341.29

ARTHUR DE CARVALHO GARRIDO

RESPONSABILIDADE INTERNACIONAL NA RESOLUÇÃO DE CONFLITOS
NOVOS PARADIGMAS DAS OPERAÇÕES DE MANUTENÇÃO DE PAZ

Monografia apresentada ao Curso de Direito da Universidade Federal do Maranhão, para obtenção do grau de bacharel em Direito.

Aprovado em: ___/___/___

BANCA EXAMINADORA

Prof^a. Dr^a. Mônica Teresa Costa Sousa(Orientadora)
Universidade Federal do Maranhão

1º Examinador
Universidade Federal do Maranhão

2º Examinador
Universidade Federal do Maranhão

AGRADECIMENTOS

Agradeço à minha família, pelo apoio e incentivo em todos os momentos, e por sempre terem acreditado em mim.

À Monica Teresa Costa Sousa, pela dedicação e compromisso, e por ter me guiado na elaboração deste trabalho.

RESUMO

A presente monografia analisa as operações de manutenção de paz realizadas pela Organização das Nações Unidas, a partir do seu escopo de manter a paz e segurança internacionais. As missões de paz realizadas até o fim da Guerra Fria tinham, em geral, a finalidade de monitorar situações de cessar-fogo, enquanto que as realizadas após seu término são multidimensionais. A experiência fez com que se estabelecessem os princípios do consentimento, imparcialidade e mínimo uso da força como norteadores das missões de paz. Com o fim da Guerra Fria, a natureza dos conflitos se modificou, de modo que as missões tradicionais passaram a ser irrelevantes. O objetivo do trabalho é apontar os novos paradigmas a partir dos quais as missões de paz devem ser realizadas, para que atinjam a paz de maneira efetiva. Para a realização desta pesquisa foi adotado o método hipotético-dedutivo, utilizando-se como fontes documentos da própria Organização das Nações Unidas, bem como artigos acadêmicos e livros. Concluiu-se que, diante da ineficácia das missões tradicionais, as novas operações de manutenção de paz devem ser orientadas pela responsabilidade de proteger e pela não indiferença, bem como adotar os princípios tradicionais a partir de uma nova perspectiva.

Palavras-chave: Operações de manutenção da paz. Organização das Nações Unidas. Responsabilidade de proteger. Não indiferença.

ABSTRACT

This monograph analyzes the United Nations peacekeeping operations from its scope of maintaining international peace and security. The peace missions realized until the end of the Cold War were aimed at monitoring ceasefire situations, whereas those realized after are multidimensional. The experience established consent of the parties, impartiality and minimal use of force as the guiding principles of the peace missions. At the end of Cold War, the conflicts nature had changed so that the traditional peacekeeping became irrelevant. This work aims to demonstrate the new paradigms from which the new peacekeeping operations must be realized, so the peace may effectively achieved. In this research was adopted a hypothetical-deductive method, using United Nations documents, as well as papers and books, as sources. The conclusion was that, because of the inefficiency of the traditional missions, the new peacekeeping operations must be oriented by the responsibility to protect and the non indifference, as well as adopt the traditional principles from a new perspective.

Keywords: Peacekeeping operations. United Nations. Responsibility to protect. Non indifference.

LISTA DE SIGLAS

AU	-	African Union (União Africana)
BRICS	-	Brazil, Russia, India, China and South Africa (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul)
CIJ	-	Corte Internacional de Justiça
CSNU	-	Conselho de Segurança das Nações Unidas
DPKO	-	Department for Peacekeeping Operations (Departamento de Operações de Manutenção de Paz)
ECOSOC	-	Economic and Social Council (Conselho Econômico e Social)
EUA	-	Estados Unidos da América
FMI	-	Fundo Monetário Internacional
IBAS	-	Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul
ICSS	-	Internacional Commission on Intervention and State Sovereignty (Comissão Internacional sobre Intervenção e Soberania Estatal)
MERCOSUL	-	Mercado Comum do Sul
MINUSTAH	-	Mission des Nations Unies pour la Stabilisation en Haïti (Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti)
NAFTA	-	North American Free Trade Agreement (Tratado Norte-Americano de Livre Comércio)
ONU	-	Organização das Nações Unidas
OTAN	-	Organização do Tratado do Atlântico Norte
SGNU	-	Secretário Geral das Nações Unidas
UA	-	União Africana
UN	-	United Nations (Nações Unidas)
UNAMIR	-	United Nations Assistance Mission for Rwanda (Missão de Assistência das Nações Unidas para Ruanda)
UNEF	-	United Nations Emergence Force (Força de Emergência das Nações Unidas)
UNESCO	-	United Nations Educational Scientific and Cultural Organization (Organização Educacional Científica e Cultural das Nações Unidas)
UNICEF	-	United Nations Children's Fund (Fundo das Nações Unidas para a Infância)

- UNITAF - United Nations Task Force (Força Tarefa Unificada)
- UNOSOM - United Nations Operation in Somalia (Operação das Nações Unidas na Somália)
- UNPROFOR - United Nations Protection Force (Força de Proteção das Nações Unidas)
- UNTSO - United Nations Truce Supervision Organization (Organização de Supervisão de Cessar-Fogo)
- URSS - União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	10
2	O PRINCÍPIO DA SEGURANÇA COLETIVA	12
2.1	O equilíbrio de poder europeu.....	13
2.1.1	A Guerra dos Trinta Anos e a Paz de Vestifália	15
2.1.2	O Congresso de Viena.....	18
2.2	As origens do princípio da segurança coletiva	20
2.2.1	A 1ª Guerra Mundial e a Liga das Nações	21
2.2.2	A 2ª Guerra Mundial e a criação da ONU	25
3	As Nações Unidas e as operações de manutenção de paz	30
3.1.1	Conselho de Segurança (CSNU)	32
3.2	Divergências terminológicas e instrumentos da paz	36
3.3	Operações de manutenção da paz.....	39
3.4	Princípios orientadores.....	41
3.3.1	Consentimento das partes.....	42
3.4.2	Imparcialidade.....	43
3.4.3	Uso mínimo da força	43
4	Novos paradigmas para as operações de manutenção da paz.....	45
4.1	O reavivamento do Conselho de Segurança das Nações Unidas	48
4.1.1	Os casos da Somália, Bósnia e Ruanda.....	49
4.2	Operações de manutenção de paz multidimensionais.....	53
4.3	Responsabilidade de proteger e não indiferença	55
5	CONCLUSÃO.....	60
	REFERÊNCIAS.....	63

1 INTRODUÇÃO

A Organização das Nações Unidas (ONU) foi criada em 1945, após a Segunda Guerra Mundial, tendo como principal propósito a manutenção da paz e segurança internacionais. A Carta das Nações Unidas estabelece, para tal fim, meios que vão desde a resolução pacífica de conflitos, passando pela possibilidade de imposição de sanções, até intervenções militares. A segurança é um tema constante na agenda internacional e o principal órgão da ONU nessa seara é o Conselho de Segurança.

Um dos principais instrumentos de que a Organização dispõe são as operações de manutenção de paz. Sem terem sido instituídas por um dispositivo específico da Carta, essas operações começaram a ser realizadas pelo menos a partir de 1948, quando foi lançada a primeira missão de paz armada.

Ao longo do tempo, as diretrizes acerca dessas operações foram sendo estabelecidas a partir da sua experiência. Tradicionalmente se considera que os principais princípios orientadores dessas missões são o consentimento, a imparcialidade e o mínimo uso da força.

Durante a Guerra Fria as operações de manutenção de paz funcionaram relativamente bem. Elas possuíam um viés propriamente militar, sendo destinadas a monitorar situações de cessar-fogo, buscando evitar que o armistício fosse descumprido. Porém, com o fim da Guerra Fria, vários conflitos de natureza diferenciada, quando comparados ao período anterior, irromperam.

No pós-Guerra Fria esses conflitos ocorriam principalmente no interior dos Estados, não sendo possível identificar as partes conflitantes de maneira clara. Alguns conflitos evoluíram de modo que foram cometidas massivas violações aos direitos humanos, como nos genocídios ocorridos em Ruanda e Srebrenica, em que as operações de manutenção da paz não conseguiram evitar essas ocorrências. Diante desse cenário, as missões de paz sofreram várias modificações.

A partir dessas colocações, levanta-se o seguinte problema: considerando a complexidade das relações internacionais desde o final da Guerra Fria, quais são os novos paradigmas a partir dos quais as operações de manutenção de paz da ONU devem ser efetivadas?

Dessa forma, o presente trabalho tem como objetivo apontar a partir de quais paradigmas as operações de manutenção da paz devem ser estabelecidas para que se alcance uma situação de paz de maneira efetiva e duradoura.

Para isso, no capítulo 1 será realizado um retrospecto histórico do princípio da segurança coletiva, o qual foi a idéia base para a criação da ONU. Assim tratará dos períodos mais relevantes para que se compreenda como se deu a substituição do princípio do equilíbrio de poder, estabelecido pela sociedade internacional desde a paz da Vestifália (1648), pelo da segurança coletiva.

Após, o capítulo 2 tratará dos aspectos gerais das Nações Unidas e das operações de manutenção de paz, traçando um esboço acerca dos principais órgãos componentes da ONU, suas funções, e os princípios que norteiam as missões de paz tradicionais.

Por fim, o capítulo 3 demonstrará como a situação do período posterior ao fim da Guerra Fria modificou a ordem internacional e os conflitos que sucederam. Serão analisados os casos mais emblemáticos no que diz respeito aos fracassos enfrentados pela ONU, a saber, a Somália, Ruanda e Srebrenica, e serão feitas considerações acerca das missões de paz multidimensionais, as novas concepções dos princípios tradicionais e os novos paradigmas em que se baseiam: a responsabilidade de proteger e a não indiferença.

Para a realização desta pesquisa foi adotado o método hipotético-dedutivo, utilizando-se como fontes documentos da própria Organização das Nações Unidas, bem como artigos acadêmicos e livros.

2 O PRINCÍPIO DA SEGURANÇA COLETIVA

O princípio de segurança coletiva se concretizou de maneira definitiva, na esfera internacional, com a criação da ONU. Não obstante, a procura por traços desse mecanismo remete, historicamente, aos Tratados de Vestifália (1648), uma vez que já neste momento se buscou a “preservação da estabilidade e redução dos níveis de violência pela articulação de mecanismos internacionais de cooperação.” (PATRIOTA, 1998, p. 11).

São inúmeras as definições de segurança coletiva. Morgenthau, por exemplo, o define “como um princípio gerador de uma obrigação moral e jurídica, que transforma um ataque, por qualquer país, a um membro de uma aliança em um ataque a todos os seus membros.” (*apud* PATRIOTA, 1998, p.15). Apesar disso, é preciso levar em conta que o princípio de segurança coletiva, tal qual foi delineado inicialmente com a Liga das Nações e posteriormente, com a ONU, não se confunde com o conceito de aliança. Neste sentido, Kissinger afirma que:

[...] em sua essência, o conceito de segurança coletiva e de alianças são diametralmente opostos. As alianças tradicionais visavam ameaças específicas e definiam obrigações precisas para grupos específicos de países, unidos por interesses nacionais comuns ou preocupações idênticas de segurança. A segurança coletiva não define ameaça em particular, não dá garantias a uma nação isoladamente e não discrimina nenhuma. Teoricamente, deve reagir a qualquer ameaça à paz, quem quer que a faça e contra quem quer que seja. (2012, p. 222).

Este primeiro capítulo busca demonstrar, através de uma análise histórica, como ocorreu a suplantação da política de equilíbrio, que era praticada desde Vestifália (1648), pela segurança coletiva, e como se deu a adoção desse princípio de maneira conclusiva a partir da criação da ONU. Para isso, utiliza-se como conceito direcionador da pesquisa o concebido por André Tschumi, para quem:

Segurança coletiva é um princípio do direito internacional público contemporâneo que compele uma organização internacional, com o apoio obrigatório de seus membros, a implementar medidas coercitivas para repelir um ataque armado não-justificado ou outra ação que viole a paz internacional. (2007, p. 17).

Destaca-se que o princípio da segurança coletiva é voltado para impedir qualquer ato que viole a paz. Esta definição denota uma amplitude nesse sentido, uma vez que visa assegurar “a segurança internacional e a integridade territorial dos

países-membros [...]” (TSCHUMI, 2007, p. 18). Ademais, as medidas coercitivas dirigidas contra a agressão podem ser sanções econômicas e políticas ou até mesmo uma intervenção militar, como será visto no decorrer do trabalho.

2.1 O equilíbrio de poder europeu

A idéia de equilíbrio de poder orientou as relações internacionais desde a Paz de Vestifália até a 1ª Guerra Mundial, quando ficou claro sua fragilidade e impossibilidade de criar uma ordem capaz de sustentar a paz e a segurança internacional de maneira efetiva. Dessa forma, é imprescindível lançar certas considerações sobre ele para que se compreenda a opção da sociedade internacional pelo estabelecimento de uma ordem baseada no princípio da segurança coletiva.

O surgimento do Estado moderno e sua consolidação com os Tratados de Vestifália, em 1648, inauguraram uma nova fase nas relações internacionais. A sociedade internacional gerada a partir daí, cuja estrutura se tornou global posteriormente, tinha o Estado como único ator internacional. Os Tratados de Vestifália originaram, portanto, uma sociedade interestatal essencialmente anárquica, uma vez que o Estado não se vinculava a nenhuma autoridade superior a ele, agindo de acordo com seus interesses, e o equilíbrio de poder se manifestava como consequência da interação dos Estados entre si. Assim, “a aspiração de poder por parte de várias nações, em que cada uma tenta manter ou alterar o *status quo*, leva necessariamente a uma configuração que é chamada de equilíbrio de poder” (MORGENTHAU, 2003, p. 321)

A expressão “equilíbrio de poder” pode assumir vários significados. Para os propósitos deste trabalho, o equilíbrio de poder deve ser entendido como uma configuração de entes estatais em que a distribuição de poder entre eles preserva a sociedade internacional e o sistema de Estados (BULL, 2002, p. 124), de modo que este não entre em colapso, havendo um contrabalanço de poder entre as potências. Esse equilíbrio é resultado da dinâmica entre os Estados, de modo que está sempre sujeito a alterações dependendo das modificações ocorridas quanto à sua configuração. Não obstante, o equilíbrio de poder também pode ser alcançado de forma consciente, através da política externa dos Estados.

Sob uma perspectiva realista¹, a política externa é orientada pela disputa pelo poder, e Morgenthau identifica determinados padrões de política de acordo com os interesses e comportamentos dos Estados:

Uma nação cuja política externa propende mais a conservar o poder do que a modificar a distribuição do mesmo em seu favor persegue uma política do *status quo*. Uma nação cuja política exterior se destina a fazê-la adquirir mais poder do que tem, mediante uma mudança nas relações de poder existentes – isto é, cuja política externa, em outras palavras, busca uma alteração favorável a ela na situação do poder – obedece a uma política de imperialismo. Finalmente, uma nação cuja política exterior visa a demonstrar o poder que tem, quer para o propósito de mantê-lo, quer para aumentá-lo ainda mais, professa uma política de prestígio. (2003, p. 88).

Neste contexto de disputa pelo poder, em que cada Estado assume uma postura de acordo com seus interesses, para manter o equilíbrio de poder existente em determinado momento as potências devem exercer uma política de *status quo*. No caso de haver alguma alteração na distribuição de poder vigente, pode ser que eles precisem lançar mão de políticas imperialistas ou de prestígio, visando aumentar o seu poder relativo e retomar uma situação original.

Raymond Aron explica, sobre o equilíbrio de poder, que:

No nível mais elevado de abstração a política de equilíbrio se reduz à manobra destinada a impedir que um Estado acumule forças superiores às de seus rivais coligados. Todo Estado, se quiser salvaguardar o equilíbrio, tomará posição contra o Estado ou a coalizão que pareça capaz de manter tal superioridade. Esta é uma regra geral válida para todos os sistemas internacionais. (2002, p. 193).

Dessa forma, determinado Estado pode realizar alianças com o objetivo de se fortalecer ou tentar manter fragmentada determinada região, como fez a França que “desde o século XVII até o fim da Segunda Guerra Mundial, [...] manteve em sua política externa o princípio invariável de favorecer a divisão do Império Germânico em inúmeros pequenos Estados independentes [...]” (MORGENTHAU, 2003, p. 339).

Historicamente, dois momentos são importantes para se compreender o equilíbrio de poder e serão analisados a seguir. O primeiro deles é o momento posterior à Guerra dos Trinta Anos, conhecido como Paz de Vestifália, em que os

¹ O realismo é uma corrente teórica que coloca a disputa pelo poder como elemento principal das relações internacionais, enxergando a guerra como um desdobramento natural. Dessa forma, “uma das principais premissas do realismo clássico é, em suma, que as relações humanas e, em última instância, as Relações Internacionais são centradas no poder, tendo a lógica da dominação como seu combustível.” (CASTRO, 2012, p. 317). Possui como expoentes Hobbes, Maquiavel, Richelieu, dentre outros.

tratados que puseram fim ao conflito também reconheceram os Estados como atores soberanos e independentes na esfera internacional. O segundo é o Concerto Europeu, possibilitado pela atuação das potências europeias que conseguiram construir uma situação de equilíbrio a partir do Congresso de Viena. Após essa análise, será demonstrado como uma ordem internacional baseada no princípio do equilíbrio de poder foi insuficiente para produzir um sistema de segurança e paz realmente efetivo, além de ser incapaz de evitar a I Guerra Mundial, o que levou ao desenvolvimento do princípio da segurança coletiva, ainda vigente e que fundamenta a atuação da Organização das Nações Unidas em questões de segurança internacional.

2.1.1 A Guerra dos Trinta Anos e a Paz de Vestifália

A Guerra dos Trinta Anos teve sua origem no contexto do conflito entre católicos e protestantes que se iniciou com a Reforma, a partir da qual ocorreu a divisão da fé católica. Teve como palco inicial a Alemanha, que estava então dividida em inúmeros reinos feudais. Após uma revolta protestante iniciada no reino da Boêmia em 1618, em que houve o rompimento com o Sacro Império Germânico, o imperador buscou suporte junto aos reinos alemães que o apoiavam e invadiu a Boêmia, derrotando os revoltosos. Com isso, ele conseguiu fortalecer o catolicismo na região, o que preocupou os demais reinos protestantes.

Apesar do viés religioso que marca o início deste conflito, não se pode resumir-lo a um simples embate ideológico, pois:

O que era uma controvérsia entre alemães se tornou uma questão internacional que envolvia o controle do centro da Europa e também das rotas comerciais e marítimas. A luta entre os principados alemães protestantes e o Império Habsburgo não era apenas uma disputa religiosa, mas estava em jogo o controle da Europa num contexto estrutural de crise e estagnação. (CARNEIRO, 2011, p. 178).

Dessa forma, as questões geopolíticas decorrentes do conflito são de grande relevância. O imperador do Sacro Império Germânico, da dinastia dos Habsburgos, que também dominavam a Espanha e parte da Itália, ambicionava estabelecer uma “monarquia universal católica” (MAGNOLI, 2006, p. 33), representando, portanto, uma verdadeira ameaça ao resto da Europa.

A Reforma permitiu aos reinos alemães que contestassem a autoridade do imperador, reivindicando maior autonomia política, o que deu origem a uma guerra civil entre estes e as regiões que defendiam a autoridade do império. As campanhas ocorreram principalmente no centro da Europa, mas o conflito se tornou generalizado, dividindo em dois pólos os seus atores. Um bloco era liderado pelos Habsburgos, constituindo-se em uma espécie de coligação católica, e outro bloco formado pelos protestantes alemães, apoiados pela Suécia, Dinamarca, Países Baixos e Inglaterra, dentre outros (CARNEIRO, 2011, p.166-167).

A atuação da França à época deste conflito reflete bem a nova maneira de se pensar a política internacional com o aparecimento do Estado moderno, e demonstra que, apesar de seu fundo religioso, o caráter secular das suas conseqüências pesava mais nas decisões políticas. Não obstante o fato de ser católica, a França se posicionou ao lado dos componentes do bloco protestante, ao mesmo tempo em que estabelecia relações com a Bavária, que era um grande estado católico alemão (CARNEIRO, 2011, p. 167).

Isso pode ser compreendido a partir da fragilidade em que a França se encontraria se os Habsburgos saíssem vitoriosos da guerra. De acordo com Kissinger:

Um relance no mapa da Europa mostra a França cercada de terras dos Habsburgos por todos os lados: a Espanha ao sul; as cidades-estados do norte da Itália, dominados principalmente pela Espanha, a sudeste; a Franche-Comté (atualmente a região de Lyon e Savoia), também sob o controle espanhol, a leste; e a Holanda espanhola ao norte. (2012, p. 42).

Assim, a França adequou sua política à razão de estado² determinada por Richelieu, agindo de modo que os interesses políticos terrenos se sobressaíssem às motivações religiosas (CARNEIRO, 2011, p. 164).

O fim da Guerra dos Trinta Anos se deu com a assinatura dos Tratados de Vestifália, em 1648. Com isso, a pretensão imperial de se tornar uma potência hegemônica foi frustrada. As maiores contribuições que os tratados proporcionaram para as relações internacionais foram o reconhecimento da soberania dos Estados e de sua independência, além da sua igualdade. Dessa maneira, forneceu as bases jurídicas para o sistema internacional de Estados e consolidou a nova lógica das

² Segundo Kissinger, “a *raison d'état* estabeleceu que o bem-estar do estado justificava os meios empregados para alcançá-lo; o interesse nacional suplantava a noção medieval da moralidade universal.” (2012, p. 40-41).

decisões políticas no âmbito das relações internacionais a partir da razão de estado (CARNEIRO, 2011, p. 184-185).

Além das contribuições mencionadas acima, os tratados possuíam cláusulas com a finalidade de limitar uma situação de guerra generalizada. Não ambicionavam, portanto, impedir a ocorrência de conflitos, mas estabeleciam certos métodos para resolvê-los. André Tschumi sintetiza como deveria ocorrer este procedimento:

A princípio, os Estados deveriam procurar solucionar suas divergências através de meios pacíficos. Caso a guerra fosse inevitável, ela poderia durar no máximo três anos. Após esse período, se o conflito não tivesse sido encerrado, os demais estados deveriam socorrer a parte agredida contra o infrator. [...] Caso os terceiros Estados não conseguissem mediar uma solução para o conflito, o agressor deveria ser notificado por um representante do Estado agredido sobre o início da ação conjunta a ser realizada contra aquele. Essa notificação representaria uma declaração de guerra conjunta, de todos os signatários de Vestfália contra o Estado agressor. (2007, p. 46-47).

Ocorre que estas cláusulas eram desprovidas de instrumentalidade pelo fato de não existir qualquer autoridade legal superior aos Estados que os compelsse a segui-las, ou uma instituição com legitimidade para tal. Outra dificuldade consistia em determinar qual das partes conflituosas era o agressor e qual era o agredido, e quais seriam as diretrizes de atuação em cada conflito específico, restando aos Estados tomarem suas próprias decisões de acordo com seus interesses (TSCHUMI, 2007, p. 48)

Ao lado da razão de estado, o equilíbrio de poder como princípio norteador das relações internacionais também começou a aparecer. Em um primeiro momento, os soberanos tinham a percepção do equilíbrio como uma realidade das relações internacionais. No contexto de Vestifália, ele se originou a partir da interação entre os Estados em um cenário de anarquia, não sendo, portanto, um resultado intencional. Os fatores que contribuíram para este equilíbrio foram, segundo André Tschumi:

a) o mútuo reconhecimento entre as unidades soberanas; b) a aceitação de alguns princípios de direito internacional capazes de garantir um grau mínimo de ordem, necessário para a manutenção das relações entre os Estados; c) as imposições ao Imperador decorrentes da derrota da Igreja na Guerra dos Trinta Anos. (2007, p. 45).

Após Vestifália, o equilíbrio de poder foi sendo determinado a partir das relações entre os Estados. Dessa forma, a compreensão de suas nuances foi

amadurecendo. A experiência mostrou que a dinâmica de poder poderia ensejar uma nova busca pela hegemonia. Esta tendência esteve presente na política expansionista de Napoleão, levando ao alinhamento das outras potências europeias com o intuito de derrotá-lo e à realização do Congresso de Viena, que definiu a subsequente política a ser adotada no continente.

2.1.2 O Congresso de Viena

A reunião das principais potências europeias no Congresso de Viena, realizado entre 1814 e 1815, após a derrota de Napoleão na batalha de Leipzig, foi uma reação à ameaça das idéias liberais que se espalharam pela Europa com a França napoleônica. Tinha como finalidade reformar a ordem continental, uma vez que a busca pela hegemonia francesa fez com que a ordem estabelecida em Vestifália fosse rompida, assegurando o *status quo* das grandes potências europeias. As medidas tomadas por estas, no contexto do governo congressional, basearam-se no princípio da legitimidade, através do qual se procurou realizar a restauração dos tronos aos monarcas destronados por Napoleão, e no princípio do equilíbrio de poder.

A ordem internacional resultante do fim das guerras napoleônicas era multipolar e se concentrava na Europa. Neste sentido,

A derrota da França napoleônica deu origem a uma estrutura pentagonal baseada na potência marítima – Grã-Bretanha – e nas quatro maiores potências continentais: França, Prússia (depois Alemanha), Áustria e Rússia. (MAGNOLI, 2006, p. 69).

O princípio da legitimidade deu origem a uma política restaurativa, o que possibilitou que várias dinastias retomassem o poder. Ele representou uma tentativa de refrear os efeitos das idéias revolucionárias, o que “fracassaria definitivamente em 1848 – ano da ‘primavera dos povos’ – quando revoluções liberais pipocaram por todo o continente, desde a França até a Prússia e a Áustria.” (MAGNOLI, 2006, p. 71).

Por sua vez, a busca pelo equilíbrio geopolítico na Europa tinha como finalidade a estabilidade continental. A construção desse equilíbrio geopolítico se deu a partir de dois alicerces principais, a França e a Alemanha.

Com relação à França, a estabilidade europeia estaria ameaçada com punições muito severas, uma vez que o sistema de equilíbrio dependia, em grande parte, do reconhecimento de legitimidade perante os próprios países integrantes. Dessa forma, houve a restauração da monarquia francesa e a privação dos domínios conquistados a partir de 1789. Além disso, foram erigidos Estados juntos às suas fronteiras com a finalidade de limitar seu poder (MAGNOLI, 2006, p. 73). Kissinger (2012, p. 64) observa que “não foi coisa fácil ser generoso com a França [...]”. Contudo, os Estadistas de Viena concluíram que a Europa estaria mais segura com a França relativamente satisfeita em vez de ressentida e descontente”.

O Estado alemão, por seu turno, estava fragmentado, dividido em inúmeros reinos feudais. A política congressional consistiu em consolidá-lo em unidades políticas, porém, mantendo sua fragmentação. Kissinger explica que:

Os arquitetos do Congresso Viena concluíram que para a Europa central ter paz e estabilidade seria necessário desfazer o velho trabalho de Richelieu dos anos 1600. Richelieu criara uma Europa Central débil e fragmentada, dando à França a tentação de cruzar seus limites e transformá-la em virtual *playground* para o exército Francês. Em vista disso decidiram solidificar, mas não unificar, a Alemanha. [...] Provendo uma defesa comum contra a agressão externa, a Confederação Germânica mostrou-se criação engenhosa. Era forte demais para ser atacada pela França, mas fraca e descentralizada demais para ameaçar os vizinhos. (2012, p. 65).

Além destas medidas, o Segundo Tratado de Paris (1815), firmado durante o Congresso de Viena, apresentava uma cláusula que previa reuniões periódicas entre as grandes potências europeias, para que discutissem questões relevantes, funcionando de maneira aproximada ao que seria um sistema de segurança coletiva (TSCHUMI, 2007, p. 67). Não obstante, é preciso ressaltar que este governo congressional refletia apenas os interesses políticos das principais potências europeias, não possuindo qualquer substrato jurídico.

Criou-se a Santa Aliança, formada pela Rússia, Áustria e Prússia, mais voltada à preservação do princípio da legitimidade, sendo justificada pelo czar russo como “instrumento de intervenção em assuntos internos dos Estados participantes, a fim de conservar o trono e a dinastia em face das ameaças liberais” (MAGNOLI, 2006, p. 74), e a Quádrupla Aliança, formada pela Grã-Bretanha, Rússia, Áustria e Prússia, que com a posterior participação da França, passou a ser a Quíntupla Aliança, constituindo-se como instância diplomática destinada a manter a ordem continental e o equilíbrio de poder.

O sistema de Metternich³, como ficou conhecido o concerto europeu a partir do Congresso de Viena, foi uma construção de grande relevância para as relações internacionais, uma vez que consistiu em um verdadeiro governo internacional, em que as grandes potências europeias decidiram as questões importantes da época.

O equilíbrio europeu sofreu uma grande reviravolta em 1871, com a unificação da Alemanha sob o governo de Bismarck, o que levaria, em certo sentido, às crises que contribuíram para o início da 1ª Guerra Mundial. Não obstante, é possível dizer que o Congresso de Viena, dentro dos seus propósitos, foi bem sucedido, pois, como afirma Kissinger, ao se referir aos representantes das cinco maiores potências:

Estes cinco cumpriram seu desiderato. Após o Congresso de Viena a Europa gozou do mais longo período de paz que jamais teve. Durante 40 anos não houve uma guerra sequer entre as Grandes Potências, e após a Guerra da Criméia, em 1854, nenhuma grande guerra aconteceu durante os 60 anos seguintes. (2012, p. 61).

Assim, com exceção da Guerra da Criméia, que envolveu Inglaterra, França e Rússia, nenhum conflito entre as potências irrompeu no período mencionado, de modo que a ordem pentagonal instaurada em Viena durou até a Unificação da Alemanha (MAGNOLI, 2013, p. 120).

2.2 As origens do princípio da segurança coletiva

No início do século XX, segundo afirma Hedley Bull (2002, p. 124), surgiram muitas críticas ao equilíbrio de poder, relacionadas aos efeitos de ordem negativa que este princípio causaria. Neste sentido, apesar de ter contribuído para um período relativamente longo de paz na Europa com a realização do Congresso de Viena, os arranjos políticos gerados a partir dele nem sempre resultam em uma paz duradoura. Isso ocorre devido à sua própria natureza, já que o seu objetivo principal “não é preservar a paz, mas sim preservar o próprio sistema de estados”. (BULL, 2002, p. 124).

³ Klemens Von Metternich (1773-1859), príncipe austríaco, representou um importante papel tanto na derrota de Napoleão quanto no Congresso de Viena, em que “desempenhou um papel insubstituível de ponte entre as visões britânica e russa da paz europeia” (MAGNOLI, 2013, p. 94), sempre tendo o interesse da Áustria como prioridade.

Sendo assim, ele cumpriu com o seu desiderato ao impedir, por exemplo, o fortalecimento do Sacro Império Romano Germânico a ponto de lançar seu domínio sobre o resto da Europa no contexto da Guerra dos Trinta Anos, e na contenção à França napoleônica expansionista, o que resultaria no colapso do sistema estatal.

Além disso, é possível afirmar que esse princípio atende preponderantemente aos interesses das grandes potências. Bull (2002, p. 125) cita o caso da repartição da Polônia em 1772, entre a Rússia, Áustria e Prússia, tendo como finalidade a expansão destes Estados. Porém, nem todos os Estados agem constantemente com a finalidade de maximizar seus ganhos de poder, afetando os Estados menores de forma negativa.

Apesar das críticas, é possível auferir que, às vésperas da 1ª Guerra Mundial, o princípio do equilíbrio de poder não foi posto em prática devido à rigidez das alianças formadas pelas potências européias, impossibilitando, inclusive, que suas desavenças fossem resolvidas por canais diplomáticos e não bélicos. Conforme André Tschumi (2007, p. 85) afirma, houve “a polarização dos governos da Europa em dois eixos rivais, eliminando a flexibilidade do sistema de equilíbrio de poder, elemento fundamental para a preservação da paz.”

Desse modo, nos tópicos seguintes serão analisadas as causas que levaram à deflagração da 1ª Guerra Mundial, bem como a tentativa de se criar a primeira organização internacional baseando-se na segurança coletiva, a Liga das Nações. Após, será explicado como a Liga foi incapaz de evitar a 2ª Guerra Mundial, levando ao fim da ordem internacional erigida com o fim da 1ª Guerra.

2.2.1 A 1ª Guerra Mundial e a Liga das Nações

Conforme mencionado anteriormente, desde o surgimento dos Estados o equilíbrio de poder foi um princípio orientador da política internacional, mas as desastrosas conseqüências da 1ª Guerra Mundial levaram as potências vencedoras a desenvolverem o princípio da segurança coletiva, estabelecendo uma ordem pautada na criação de uma instituição internacional e no respeito às leis.

O desencadeamento da 1ª Guerra Mundial ocorreu a partir do assassinato do herdeiro do Império Austro-Húngaro por um ativista sérvio, em 28 de junho de 1914. Apesar disso, não é possível apontar uma causa específica que a tenha

originado. Para se compreender sua ocorrência é necessário levar em conta uma série de fatores e eventos que contribuíram para sua deflagração.

O sistema de alianças que se desenvolveu na Europa gerou dois eixos de países antagônicos: a Tríplice Entente, encabeçada pela Grã-Bretanha, França e Rússia, sendo que no decorrer do conflito o conjunto destes países passou a ser denominado de Aliados e a contar com a adição da Bélgica, Itália, Estados Unidos, Sérvia, Japão e Romênia; e a Tríplice Aliança, da qual fizeram parte a Alemanha, a Áustria-Hungria, a Turquia e a Bulgária, ficando conhecidas como Potências Centrais (LOWE, 2011, p. 35).

A unificação da Alemanha em 1871 representou o fim da ordem estabelecida pelo Congresso de Viena. Ademais, o seu desenvolvimento acelerado fez com que ela se tornasse um forte Estado na Europa Central, gerando insegurança em outros países. Ciente disso, Bismarck iniciou um intricado jogo de alianças, no intuito de “amainar as afirmações do poder alemão” (KISSINGER, 2012, p. 147). Firmou um pacto com a Áustria relacionado a uma possível agressão alemã e outro com a Rússia, ambos secretos. Dessa forma, “a Alemanha realizava um arriscado, mas indispensável, jogo duplo, associando-se às duas potências rivais do Leste Europeu.” (MAGNOLI, 2006, p. 77).

Com a sua saída do poder, a aliança com a Rússia foi desmanchada, e isso ensejou uma aproximação entre esta e a França. A partir daí a Alemanha deu início a uma política externa muito agressiva, buscando o desenvolvimento de seu aparato militar naval (o que se tornou uma corrida naval contra a Inglaterra) e a conquista de novos territórios coloniais⁴. Em consequência disso, a Inglaterra abandonou sua política de isolamento com relação ao continente, iniciada após a Guerra da Criméia, e posteriormente se aproximou da França e da Rússia, fechando cada vez mais o sistema de alianças criado. Esta aproximação foi interpretada pela Alemanha, segundo Lowe (2011, p. 24), como uma ameaça.

Além dos fatores mencionados acima, contribuíram para a tensão que havia no continente o revanchismo francês com relação à Alemanha, decorrente da perda da Alsácia-Lorena em 1871, e o nacionalismo sérvio, que levou ao momento

⁴ Após 1880 as potências européias deram início ao que ficou conhecido como neocolonialismo, promovendo um processo de expansão territorial que atingiu, sobretudo, regiões da África e Ásia, e as eventuais disputas refletiam no continente europeu, gerando tensão (LOWE, 2011, p 20).

considerado como estopim da 1ª Guerra Mundial: o atentado contra o arqueduke Austro-Húngaro.

Foram inúmeras as conseqüências da guerra. A quantidade de baixas, entre civis e militares, atingiu índices altíssimos⁵, além do que vários países europeus entraram em crise econômica, como a Itália e a Alemanha. Em 1918 foi celebrado o Tratado de Versalhes, e seus termos foram impostos à Alemanha pelos Aliados, que saíram vitoriosos. Estes termos incluíam a responsabilização desta pela guerra e o pagamento de uma grande soma a título de reparações de guerra, o que levou ao agravamento da crise neste país.

No âmbito da política internacional, começou a ganhar força a idéia de que o modelo diplomático europeu tradicional, baseado no equilíbrio de poder e na *realpolitik*, não era capaz de assegurar a paz internacional. A “nova diplomacia”, proposta por Woodrow Wilson, possuía um viés idealista⁶, ao mesmo tempo em que fortalecia a concepção da institucionalização das relações internacionais através da criação de uma organização internacional baseada no princípio da segurança coletiva. Seu discurso, intitulado de *Os 14 pontos de Wilson*,

[...] pregava a adoção de princípios éticos na política exterior [...] e preconizava a constituição de um organismo internacional, a Liga das Nações, capaz de fazer com que a negociação substituísse a guerra na solução das controvérsias internacionais.(ARARIPE, 2013, pag. 212).

A Liga das Nações, ou Sociedade das Nações, foi estabelecida por meio do Tratado de Versalhes, e possuía como principal objetivo assegurar a paz. Foi a primeira organização a ser criada a partir da idéia de segurança coletiva. Apesar disso, de acordo com Andre Tschumi (2007, p. 125), “nem os ideais wilsonianos e nem o Pacto da Liga constituem verdadeiros sistemas de segurança coletiva”, uma vez que a Liga não possuía poder militar autônomo. Dessa forma, a autonomia outorgada à Liga das Nações não suplantava a soberania dos países signatários nas decisões que envolviam força militar, pois “a idéia de constituir uma Liga das Nações forte chocava-se com o interesse dos Estados em preservar a sua liberdade de ação no plano internacional” (TSCHUMI, 2007, p. 124). Somente com a criação da ONU,

⁵ A França, por exemplo, de acordo com Norman Lowe (2011, p. 48), perdeu cerca de 20% da população masculina, enquanto que a Alemanha, a Rússia e a Grã-Bretanha (incluindo os territórios que integravam seu império) contabilizaram, respectivamente, 2 milhões, 1,7 milhão e 1 milhão de baixas aproximadamente.

⁶ O idealismo se pauta na idéia de que “a paz poderia ser alcançada por meio de um fórum comunitário que reunisse as nações em torno da convivência baseada no respeito às normas e regras do direito internacional.” (SARFATI, 2005, p. 83)

sua sucessora, é que o princípio da segurança coletiva realmente seria posto em prática na ordem internacional.

O Pacto da Liga regulamentava algumas questões que eram consideradas importantes para atingir seu escopo. Reconhecia que os países deveriam proceder a uma redução de seus armamentos, o que seria imprescindível para a manutenção da paz, restando o condizente com as necessidades de defesa nacional e da realização das determinações decorrentes de obrigações internacionais (TSCHUMI, 2007, p. 118). Houve grande resistência por parte das principais potências, sendo que não seguiram qualquer programa de desarmamento. Contribuiu para a ineficácia do dispositivo a inexistência de sanções a serem aplicadas no caso de seu descumprimento.

Outro aspecto relevante foi a arbitragem, pois os componentes da Liga deveriam buscar uma solução arbitral para as eventuais disputas que surgissem. Da mesma forma que na questão do desarmamento, os dispositivos acerca da arbitragem eram ineficazes, possuindo “um caráter essencialmente retórico, funcionando mais como uma recomendação aos Estados (*soft law*), do que como uma disposição de caráter obrigatório” (TSCHUMI, 2007, p. 119).

A existência de lacunas em vários dispositivos do pacto acabou conferindo-lhe pouca aplicabilidade. Não obstante essas deficiências formais, a Liga funcionou relativamente bem durante o início da década de 1920 e no decorrer desta, resolvendo várias disputas políticas. Sua decisão foi aceita, por exemplo, na disputa entre Suécia e Finlândia pelas Ilhas Aland, em 1920 e na controvérsia entre Alemanha e Polônia pela região da Alta Silésia, em 1921. Além disso, ela representou um grande avanço no processo de juridicização da política internacional, pois foram criados vários dispositivos até então inexistentes neste âmbito.

Por outro lado, nenhum dos incidentes que ocorreram durante esse lapso temporal afetou a legitimidade da Liga pelo fato de não haverem decisões contrárias significativas aos interesses das grandes potências. Na década seguinte essa legitimidade foi questionada algumas vezes, como na invasão do Japão à Manchúria, em 1931, e na invasão da Itália à Etiópia, em 1935. Neste último caso, aquela foi sancionada economicamente pela Liga, mas a sanção era muito branda e não a impediu de completar a invasão. Posteriormente, as sanções deixaram de ser cumpridas pela Itália, evidenciando a fraqueza da Liga.

2.2.2 A 2ª Guerra Mundial e a criação da ONU

A ordem internacional resultante de Versalhes pautou-se, a partir da Liga das Nações, no princípio da segurança coletiva, ainda que este estivesse instituído de forma incipiente. Nos anos seguintes ao fim da 1ª Guerra Mundial, a Liga procurou cumprir seus objetivos dentro da capacidade que lhe fora outorgada. Essa ordem inaugurada em Versalhes, porém, foi aos poucos sendo destruída até a eclosão da 2ª Guerra.

A incapacidade da Liga de dar solução a certas questões que ocorreram na década de 1930 serviram para esvaziar, gradualmente, sua legitimidade. A primeira dessas questões foi a invasão da Manchúria pelo Japão em 1931. Diante da inação da Liga, este estendeu sua invasão para outras regiões da China (LOWE, 2011, p. 86). A crise econômica de 1929 havia feito com que as exportações japonesas caíssem drasticamente e, diante da situação crítica decorrente disso, buscou-se assegurar os investimentos e negócios que o país possuía na Manchúria. Este acontecimento evidenciou a incapacidade da Liga de intervir em situações de conflito que ocorressem em regiões distantes da Europa.

Outra questão, que talvez seja ainda mais importante que a anterior, foi a invasão da Etiópia pela Itália, ambos os países pertencentes à Liga. Esta aplicou um pacote de sanções econômicas que não foram suficientes para intimidar o governo italiano, e acabou por aproximá-lo da Alemanha, sendo estabelecido, posteriormente, o eixo Roma-Berlim (LOWE, 2011, p. 91). A postura da Liga que pode ser observada no trato não apenas com a Itália, mas também com a Alemanha, ficou conhecido como política de apaziguamento, e pode ser justificado, dentre outros fatores, pela falta de ânimo de um confronto direto, sobretudo por parte da Inglaterra e da França (LOWE, 2011, p. 95). Com relação à Itália, aquelas “estavam militar e economicamente despreparados para a guerra e ansiosas para evitar qualquer sanção (como sanções relacionadas ao petróleo) que pudesse provocar uma declaração de guerra por parte de Mussolini.” (LOWE, 2011, p. 91)

Na Alemanha, o revanchismo com relação às imposições do Tratado de Versalhes e os efeitos da crise de 1929 levaram o Partido Nacional Socialista ao poder. A ascensão política de Hitler e a instituição de um regime totalitário representaram, segundo Amado Cervo, um momento de inflexão, pois:

Significava um ardente nacionalismo no poder e uma nova concepção de relações internacionais que rejeitava a igualdade dos povos e a dos indivíduos, desprezava tratados, pretendia dominar [...] e tinha um plano para tal fim, que incluía rearmamento, anexações de territórios onde houvesse alemães e aquisição de vasto espaço vital (*Lebensraum*) para construir a grande Alemanha (*Gross Deutschland*). (CERVO, 2007, p. 156-157).

Em 1933 os alemães abandonaram a Conferência de Genebra sobre o desarmamento, utilizando como justificativa a violação ao princípio da igualdade, uma vez que os franceses mostraram resistência em aceitar que a Alemanha se reorganizasse militarmente. Nesse mesmo ano Hitler anunciou a sua saída da Liga das Nações. A verdade, porém, é que o abandono da conferência se deu quando a Alemanha constatou “que a França iria concordar, apesar dos veementes protestos, com a proposta de paridade das forças militares entre os dois rivais” (TSCHUMI, 2007, p. 170). Hitler buscava se dissociar dos entraves relacionados à Liga que o impediriam de realizar suas finalidades.

A realização de um acordo bilateral entre França e Rússia serviu de pretexto para que a Alemanha ocupasse a Renânia, região de fronteira, com o objetivo de remilitarizá-la. Isto representou, inclusive, uma ruptura do *status quo* territorial definido em Versalhes e ratificado em Locarno e, após, em Stresa⁷. Hitler aproveitou a fragilidade política pela qual o governo francês passava e não sofreu retaliação das tropas deste país. É preciso levar em conta também que a opinião pública internacional achava que as reivindicações alemãs eram justas, e mostrava-se favorável às suas ações, o que se consubstancia em outro fator que justifica a política de apaziguamento (TSCHUMI, 2007, p. 177).

A política expansionista da Alemanha começou a se concretizar com a anexação da Áustria. Buscava-se a criação da “Grande Alemanha” e formação do “espaço vital” reunindo em uma só pátria os alemães espalhados em outros países e adquirindo o espaço geográfico suficiente para suprir as suas necessidades. Subsequentemente, a Alemanha reivindicou a região de Sudetos, na Tchecoslováquia. Neste caso, realizou-se uma conferência entre Inglaterra, França, Itália e Alemanha onde ficou decidido que a Tchecoslováquia deveria ceder aquele território aos alemães. Não obstante, estes procederam à ocupação de todo o país.

⁷ As Conferências de Locarno (1925) e Stresa (1935) tinham como objetivo reafirmar as disposições contidas no Tratado de Versalhes referentes à manutenção do *status quo* territorial e do desarmamento alemão (TSCHUMI, 2007, p. 172). Pouco depois de Stresa a Inglaterra realizou um acordo naval com a Alemanha, em que permitia o desenvolvimento da marinha alemã de forma limitada (LOWE, 2011, p. 85).

A próxima reivindicação alemã foi a anexação de Danzig, na Polônia. Receosa de que aconteceria a mesma coisa que ocorreu com a Tchecoslováquia e sem outras opções viáveis, a Inglaterra ofereceu garantias à Polônia de que agiria caso a Alemanha resolvesse atacá-la. Talvez descrente de uma atitude anglo-francesa e segura de um acordo de não agressão recém celebrado com a Rússia, a Alemanha desconsiderou os avisos da Inglaterra e iniciou a invasão em setembro de 1939. Dois dias depois a Inglaterra entrou em guerra com a Alemanha e, após, a França também o fez, dando início à 2ª Guerra Mundial.

Talvez o conflito pudesse ter sido evitado se a contenção à Alemanha tivesse sido mais incisiva, ou seja, se a Inglaterra ou França tivessem tomado alguma iniciativa militar quando houve a ocupação da Renânia ou durante a anexação da Áustria. Esta linha de pensamento confere muita responsabilidade à ocorrência da guerra à política de apaziguamento, pois a passividade das potências ocidentais teria sinalizado à Alemanha que agiriam da mesma forma na invasão da Polônia.

O que interessa é que gradativamente a ordem estabelecida em Versalhes, pautada, sobretudo, no respeito ao pacto da Liga das Nações, no desarmamento alemão e na manutenção do *status quo*, foi sendo enfraquecida. De acordo com André Tschumi:

[...] a responsabilidade da Conferência em Paris para o surgimento da Segunda Guerra Mundial advém da criação de uma ordem internacional com alicerces muito frágeis, que desagradava totalmente a uma grande potência, a Alemanha, e que isolou outros dois países fundamentais para a estabilidade do sistema, os EUA e URSS. Em seguida, as crises ocorridas entre 1920 e 1936 destruíram gradualmente a ordem do pós-Primeira Guerra [...]. (2007, p. 179).

A invasão da Etiópia expôs a Liga à desmoralização perante a opinião pública internacional e a remilitarização da Renânia (e da própria Alemanha) deslegitimou os tratados de Locarno. Dessa forma, estes acontecimentos contribuíram para a quebra da ordem instituída em Versalhes, pondo fim ao sistema de segurança estabelecido.

Ao final da guerra, Grã-Bretanha, Estados Unidos e União Soviética, os três grandes vencedores, reuniram-se para redefinir a ordem mundial. Em Yalta e Potsdam discutiram, dentre outras questões, sobre a ocupação da Alemanha e sobre a reestruturação do governo polonês, e aos poucos uma ordem bipolar foi se

desenhando. De acordo com Simone Rodrigues, “o novo sistema deixou de ser eurocêntrico e passou a ter como característica principal o domínio de duas superpotências⁸ que concordaram no estabelecimento de duas esferas de influência separadas” (2000, p. 27).

A criação da ONU se deu com a promulgação da Carta das Nações Unidas na Conferência de São Francisco (1945). Foi o resultado de um longo trabalho que se baseou na experiência da Liga das Nações, objetivando não incorrer nos mesmos erros e estabelecer um organismo internacional realmente efetivo. Segundo André Tschumi:

As primeiras menções referentes à nova organização, que deveria substituir a Liga das Nações, foram feitas na Carta do Atlântico (1941) e na Declaração das Nações Unidas (1942), que contém os princípios que fundamentariam a nova instituição. As discussões sobre a formação das Nações Unidas aprofundaram-se durante a Conferência de Moscou (1943) e Breton Woods (julho de 1944). (TSCHUMI, 2007, p. 201).

É importante observar que as negociações sobre a criação da ONU se iniciaram desde antes do fim da guerra, o que ocorreu em 1945. Ademais, desde o início já havia a concepção dos “quatro policiais”, atribuída à Roosevelt, referentes aos EUA, Inglaterra, URSS e China (PATRIOTA, 1998, p. 17), o que levou à posterior instituição do Conselho de Segurança, principal órgão da ONU no que se refere ao sistema de segurança coletiva.

Em comparação com a Liga das Nações, Marcos Azambuja afirma que:

As Nações Unidas abandonam as idéias desarmamentistas ingênuas de sua predecessora, passam a incluir no seu documento fundacional a temática econômica e social e inovam, de maneira muito significativa, ao propor que seja o princípio da segurança coletiva aquele em torno do qual se organizará a vida internacional. (1995, p. 140).

A ONU possui um campo de atuação bem mais amplo do que sua predecessora, objetivando incidir sobre problemas de ordem socioeconômica, humanitária, ambiental e outros, através da cooperação de seus países membros. No que se refere à segurança coletiva, apesar de a Liga ter sido criada com base nessa idéia, as inúmeras lacunas de seu Pacto e a falta de forças militares próprias fizeram com que esse princípio não fosse realmente aplicado em situações concretas. O mecanismo de veto do Conselho de Segurança da ONU também paralisou a aplicação do princípio de segurança coletiva durante a Guerra Fria. Não

⁸ No caso, Estados Unidos e União Soviética.

obstante, os atributos que permitem considerar que a segurança coletiva foi verdadeiramente instituída com a criação da ONU são:

1) a paz como objetivo último, sendo a guerra, em princípio, banida, e a conquista territorial, ilegal; 2) a agência organizadora das ações de segurança coletiva é de composição quase universal e opera por um princípio, ainda que matizado, de igualdade soberana; 3) as decisões sobre ações a serem empreendidas em conflitos armados são tomadas por órgãos coletivos e, ao menos do ponto de vista formal, representativos, constituídos anteriormente aos casos com os quais lidam. (UZIEL, 2015, p. 35-36).

Para cumprir seu escopo, diversos mecanismos foram incluídos na Carta da ONU, como sanções econômicas e políticas, e até mesmo intervenções militares a partir das operações de manutenção de paz, que são o objeto dessa pesquisa. Nos dois próximos capítulos essas operações serão discutidas, dando especial ênfase nos paradigmas que as norteiam.

3 AS NAÇÕES UNIDAS E AS OPERAÇÕES DE MANUTENÇÃO DE PAZ

A Organização das Nações Unidas tem como principal objetivo a manutenção da paz e da segurança internacionais. Dessa forma o art. 2.4 da Carta da ONU afirma que:

Os membros da Organização deverão abster-se nas suas relações internacionais de recorrer à ameaça ou ao uso da força, quer seja contra a integridade territorial ou a independência política de um Estado, quer seja de qualquer outro modo incompatível com os objetivos das Nações Unidas (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU, 1945).

Apesar das possíveis lacunas que o dispositivo possa apresentar, por meio dele fica claro que o recurso à força, via de regra, é considerado ilegal. Não obstante, existem casos que se consubstanciam como exceções, são eles: “movimentos de libertação nacional, legítima defesa e ações realizadas pelo CSNU.” (TSCHUMI, 2007, p. 209).

As operações de manutenção de paz, que são o objeto desta pesquisa, se inserem nas ações realizadas pelo Conselho de Segurança. Dessa forma, nesse capítulo serão apresentados os principais órgãos das Nações Unidas, com destaque para o CSNU, os principais instrumentos de que a ONU dispõe para solucionar conflitos e as operações de manutenção de paz em seus moldes tradicionais.

3.1 Funcionamento da ONU

Os principais órgãos das Nações Unidas são a Assembléia Geral, o Conselho de Segurança (CSNU), o Secretariado e o Secretário-Geral (SGNU), a Corte Internacional de Justiça (CIJ), o Conselho Econômico e Social (ECOSOC) e o Conselho de Tutela. Neste tópico serão traçados breves comentários acerca de seu funcionamento, com a finalidade de esclarecer o papel de cada um deles. No caso do Conselho de Segurança, devido à sua relevância com relação à manutenção da paz e segurança internacionais e, também, à necessidade de se tecer considerações mais aprofundadas, esse órgão será tratado em subtópico específico.

A Assembléia Geral é um órgão deliberativo, sendo que dela participam todos os países membros. A igualdade entre os países é assegurado pela Carta da ONU, o que, segundo, Eduardo Uziel (2015, p. 36) “[...] nunca significou para os

países-membros que deixassem de existir as diferenças de influência e de poder.” Tratar todos os membros com igualdade, conferindo a cada um o direito a apenas um voto foi a opção que prevaleceu, mesmo diante da possibilidade das grandes potências possuírem maior poder de voto, o que foi discutido na Conferência de São Francisco (SARDENBERG, 2013, p. 52).

Tendo em vista a importância da Assembleia Geral, não existem limitações aos temas a serem deliberados. Assim, suas comissões tratam de temas econômicos, de direitos humanos, ambientais e de desarmamento, dentre vários outros. Podem constar na sua agenda de debate até mesmo temas que, devido à sua natureza, estariam sujeitos ao Conselho de Segurança. Não obstante, suas Resoluções se constituem mais como recomendações do que como obrigações, embora existam exceções. Sobre isto, Ronaldo Sardenberg afirma que:

[...] a Assembleia também toma decisões que criam obrigações aos Estados, por exemplo, quanto ao orçamento da ONU. Também é possível argumentar que os Estados, como devem operar com boa-fé na execução dos tratados (como a Carta), deveriam obrigar-se a cumprir todas as resoluções da Assembleia Geral. (2013, p. 54)

Outro órgão de grande importância para o funcionamento da ONU é o Secretariado. Talvez seja ele, representado pela pessoa do Secretário-Geral, o órgão que possui maior visibilidade na mídia. Apesar da resistência da URSS acerca da função política do SGNU, uma vez que ela não “confiava em ceder qualquer autoridade política a um corpo de funcionários internacionais que, acreditava, seria dominado pelas potências ocidentais” (SARDENBERG, 2013, p. 72), hodiernamente apenas o alcance desta função está em pauta, pois não se discute que o órgão possui um viés político. Além da função política, o Secretariado também possui funções administrativas. No caso das operações de manutenção de paz, por exemplo, cabe ao órgão traçar normas de procedimento para seus integrantes, bem como realizar o seu planejamento.

A partir da análise da nacionalidade de todos os Secretários-Gerais⁹, percebe-se que nenhum deles foram provenientes de países que compõem o Conselho de Segurança de maneira definitiva, o que faz parte de uma medida tácita

⁹ O nome e a nacionalidade dos Secretários-Gerais, a partir de 1946, são: Trygve Lie (norueguês), Dag Hammarskjöld (sueco), U-Thant (birmanês), Kurt Waldheim (austríaco), Javier Pérez de Cuéllar (peruano), Boutros Boutros Ghali (egípcio), Kofi Annan (ganês) e Ban Ki-moon (sul-coreano). Um breve histórico acerca de todos os Secretários, com exceção do atual, está disponível em: <<https://nacoesunidas.org/o-secretario-geral/anteriores/>>.

cuja finalidade é não aumentar o poder daquelas potências (SARDENBERG, 2013, p. 75).

Com relação à Corte Internacional de Justiça (CIJ), a Liga das Nações já havia instituído um tribunal internacional, de modo que a Carta da ONU se baseou na sua predecessora para estabelecê-la. A CIJ é formada por quinze magistrados eleitos, oriundos, cada um, de diferentes países. Sua atuação se dá através de manifestações sobre temas de direito internacional, quando solicitado pela Assembléia Geral ou pelo Conselho de Segurança. Essa manifestação não se torna obrigatória, constituindo-se apenas como uma opinião. A Corte também exerce função jurisdicional quando os países submetem seus casos a ela. Acerca da obrigatoriedade das decisões judiciais da Corte, Ronaldo Sardenberg afirma o seguinte:

A jurisdição da Corte pode ser obrigatória se os Estados tiverem assinado previamente um tratado em que esteja previsto que um diferendo será necessariamente levado à consideração da CIJ. Normalmente, porém, em razão do art. 36 do seu Estatuto, a jurisdição da Corte é facultativa, isto é, os Estados deverão concordar em submeter cada um de seus litígios ao órgão da ONU. (2013, p. 80).

O ECOSOC, por sua vez, é composto por 54 países, e trata de temas socioeconômicos, de saúde, de educação e de cultura, produzindo estudos e relatórios. Além disso, está relacionado com outras agências, como a UNICEF e a UNESCO. Já sobre o Conselho de Tutela, é importante mencionar que, apesar de se encontrar atualmente desativado, este órgão teve grande importância durante o processo de descolonização (SARDENBERG, 2013, p. 83), uma vez que possuía como função levar os países politicamente pouco desenvolvidos a uma situação de soberania e autodeterminação.

3.1.1 Conselho de Segurança (CSNU)

O Conselho de Segurança é o mais importante órgão das Nações Unidas no que concerne às questões de paz e segurança internacionais. A despeito dos atuais debates sobre a reforma e ampliação do CSNU, este órgão conta, atualmente, com 15 membros, dentre os quais cinco são permanentes: Estados Unidos, Rússia, China, Inglaterra e França. Os demais membros são eleitos pela Assembléia-Geral a partir de dois critérios.

O primeiro deles diz respeito à contribuição que os países dão à manutenção da paz, como suporte financeiro ou envio de tropas. Este critério está estabelecido no art. 23.1 da Carta das Nações Unidas. O segundo critério foi instituído pela Resolução 1991 e está relacionado à distribuição geográfica dos países a que a composição do Conselho deve se ater, no que tange aos membros eletivos (SARDENBERG, 2013, p. 60) Dessa forma, todos os continentes contariam com representação no CSNU. Não obstante, Ronaldo Sardenberg faz a seguinte ressalva:

Se, por um lado, essa expansão refletiu o considerável aumento no número de Estados-membros ocorridos desde 1945, por outro lado, diluiu ainda mais os votos dos membros eletivos, resultando em mais poder para os membros permanentes. (2013, p. 60).

Assim, apesar da teórica representatividade de todos os continentes, os interesses das grandes potências ainda prevalecem no CSNU, e muitas vezes a diferença entre os interesses dos membros eletivos dificulta uma articulação.

Contribui para a força dos membros permanentes a existência do mecanismo de veto. O art. 27 da Carta da ONU, que fala sobre as Decisões do Conselho de Segurança determina o seguinte:

Artº. 27 1. Cada membro do Conselho de Segurança terá um voto. 2. As decisões do Conselho de Segurança, em questões de procedimento, serão tomadas por um voto afirmativo de nove membros. 3. As decisões do Conselho de Segurança sobre quaisquer outros assuntos serão tomadas por voto favorável de nove membros, incluindo os votos de todos os membros permanentes, ficando entendido que, no que se refere às decisões tomadas nos termos do capítulo VI e do nº 3 do Artº. 52, aquele que for parte numa controvérsia se absterá de votar. (ONU, 1945).

Observa-se que o mecanismo não é explicitamente estabelecido. Ele decorre do entendimento de que as Decisões que não sejam sobre questões de procedimento devem incluir o voto favorável dos cinco membros permanentes. Por consequência, havendo um voto negativo de um deles, o poder de veto está sendo utilizado.

Devido a esse mecanismo, para se chegar à unanimidade entre os membros permanentes, por vezes se faz necessário um intenso trabalho diplomático. Nesta esteira, Ronaldo Sardenberg afirma que

Essa capacidade de adotar decisões com concordância de todos depende da prática – desenvolvida desde os anos 1970 mas aperfeiçoada após 1991 – de realizar reuniões informais, conhecidas como “consultas informais”, a portas fechadas, em que os membros do Conselho negociam a linguagem a

ser adotada, até que seja aceitável para todos ou para a maioria. (2013, p. 62).

Durante todo o período da Guerra Fria o poder de veto foi bastante utilizado. A divisão do mundo em zonas de influência, o que foi consequência da ordem bipolar vigente, acarretou na paralisação do Conselho de Segurança em vários momentos.

A ONU foi concebida como uma concretização do princípio de segurança coletiva, e como tal “previa [...] um sistema de arregimentação de forças armadas dos Estados membros, bem como instituições e procedimentos para acioná-las em caso de grave ameaça à paz, ruptura da paz ou atos de agressão” (PATRIOTA, 1998, p. 24-25).

Logo no início da Guerra Fria, a idéia de criar uma força militar caiu por terra (PATRIOTA, 1998, p. 25), o que ocorreu devido às divergências políticas resultantes da conjuntura então vigente, dificultando para o CSNU a aplicação de medidas coercitivas. Com o tempo, outros sistemas de segurança foram desenvolvidos, como a OTAN, e também os provenientes do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (1947) e do Pacto de Varsóvia (1955), orbitando em torno dos Estados Unidos e União Soviética.

Mesmo diante desse cenário, houve a aplicação de medidas coercitivas em algumas situações. A primeira vez em que medidas dessa natureza, baseadas na segurança coletiva, foram aplicadas, foi no caso da África do Sul e da Rodésia do Sul (TSCHUMI, 2007, p. 246). O que levou a ONU a agir dessa maneira não foi uma ameaça à segurança internacional relacionada a esses países, mas o regime de segregação racial que era praticado neles. A Rodésia do Sul¹⁰ sofreu um embargo econômico bastante amplo, apesar de seus efeitos terem sido minorados por causa do auxílio prestado pela África do Sul. Este país, por sua vez, sofreu apenas um embargo de armamentos em 1977 devido à sua importância no fornecimento de minerais estratégicos (PATRIOTA, 1998, p. 33). Mais do que produzir um impacto econômico nesses países, as sanções eram uma forma de pressionar os governos a darem fim no regime racista, o que somente ocorreu em 1979, na Rodésia do Sul, e em 1994, na África do Sul. As sanções permaneceram em vigência nesse meio tempo.

¹⁰ Atual Zimbábue.

Outro caso de medida coercitiva se deu no contexto da Guerra da Coreia (1950-1953). Nesta situação, a proeminência dos EUA e a pouca autoridade das Nações Unidas com relação às operações militares, fazem com que não seja possível considerar essa iniciativa como fundamentada no princípio da segurança coletiva (TSCHUMI, 2007, p. 247). Por meio da Resolução 84 do Conselho de Segurança, os Estados Unidos foram autorizados a prestar auxílio mediante apoio militar à Coreia do Sul. Só foi possível tomar essa decisão devido à saída voluntária e temporária da União Soviética do CSNU, “em protesto à ocupação por Taiwan do lugar que no entender soviético competia de direito à República Popular da China” (PATRIOTA, 1998, p. 29). Com a sua volta ao Conselho, porém, o que se deu em 1950, as decisões seguintes sobre o conflito foram impossibilitadas.

Esse acontecimento é importante porque levou à subsequente adoção da Resolução 377, intitulada de *Uniting for peace*. Essa Resolução foi bastante defendida pelos Estados Unidos e também por pequenas e médias potências (UZIEL, 2015, p. 55). Estes a viam como uma maneira de participarem efetivamente das decisões mais importantes acerca da segurança internacional.

Assim, em virtude da dificuldade de se chegar a um entendimento no Conselho de Segurança, a Resolução reafirma a competência subsidiária que a Assembléia-Geral possui com relação a essa temática. Partindo desse raciocínio, André Tschumi afirma que:

Embora o CSNU detenha a responsabilidade primária pela manutenção da paz internacional, a AGNU possui o direito de fazer recomendações sobre tais assuntos, principalmente quando o CSNU não tiver adotado medidas para solucionar um determinado conflito (2007, p. 247).

Deve-se levar em mente que a natureza das recomendações da Assembléia Geral é apenas opinativa, não possuindo a mesma força das Decisões do Conselho de Segurança. Não obstante, a partir da Resolução 377 foi possível tomar decisões relativas à segurança sem o óbice do mecanismo de veto.

De acordo com Eugênio Garcia (2013, p. 78), essa Resolução foi usada em onze situações, sendo que uma delas foi no conflito de Suez (1956), resultando em uma das primeiras operações de manutenção de paz armadas, a *United Nations Emergence Force I* - UNEF I.

Com o fim da Guerra Fria e, mais especificamente, devido à Guerra do Golfo (1991-1992) e a subsequente publicação do documento *An agenda for Peace*

em 1992, um sentimento de otimismo renovou as esperanças com relação ao CSNU e à atuação das Nações Unidas na área de segurança e paz. Porém, as posteriores crises, como as que ocorreram em Ruanda e na Bósnia, evidenciaram que a realidade nem sempre condiz com as expectativas. Apesar disso, o Conselho de Segurança continua sendo o órgão mais importante na área de segurança e manutenção da paz internacional, e, mesmo diante das suas limitações, seus esforços foram imprescindíveis para a resolução de inúmeros conflitos.

3.2 Divergências terminológicas e instrumentos da paz

Não há consenso no que se refere à utilização da designação “operações de manutenção de paz”. Segundo Eduardo Uziel:

Isso ocorre porque os Estados tendem a desconfiar que uma designação mascara interesses de outros Estados em controlar aquele instrumento e excluí-los da possibilidade de influir nas decisões mais relevantes [...]. Politicamente, a terminologia utilizada reflete posições e preferências de países e grupos de países, expressas nos órgãos intergovernamentais que tratam do tema, tais como o Conselho de Segurança, o Comitê Especial de Operações de Manutenção da Paz e a V Comissão da Assembleia Geral. Esses órgãos não primam pela coerência em suas decisões e costumam estabelecer missões de paz cujos nomes variam ou introduzem novos termos sem qualquer rigor conceitual. (2015, p. 28).

Além disso, deve-se levar em conta que nas decisões tomadas no âmbito das instituições políticas, frequentemente o rigor acadêmico relativo ao estabelecimento de conceitos é dispensável. Isso é decorrente do fato de que, no processo de tomada de decisões, prender-se a detalhes dessa natureza pode ser, muitas vezes, prejudicial à ação, não obstante a incoerência que isso pode gerar.

Existe uma divergência acerca do uso dos termos *peace operations* e *peacekeeping operations*. Para os adeptos do primeiro, o termo se refere às operações militares que não se constituem como declarações de guerra (UZIEL, 2015, p. 29). Assim, abrangeria as missões da ONU (o que inclui as *peacekeeping operations*), e outras coalizões militares. Por seu turno, *peacekeeping operations* se refere a uma iniciativa das Nações Unidas, o que confere maior legitimidade às operações, uma vez que “pressupõe, dentre outros requisitos, o consentimento do país anfitrião quanto à presença da ONU em seu território, evitando, com isso, a ingerência externa injustificada.” (FAGANELLO, 2013, p. 42). A despeito dessas

divergências, as expressões operações de manutenção de paz, missões de paz e *peacekeeping operations* serão empregados nessa pesquisa com o mesmo significado.

As operações de manutenção de paz são apenas um dos instrumentos que a ONU possui para cumprir o escopo estabelecido no art. 1º da sua Carta, qual seja, o de “manter a paz e a segurança internacionais” (ONU, 1945). Os demais instrumentos são apontados pelo relatório de autoria do Secretário Boutros Ghali, publicado em 1992, chamado de *An Agenda for Peace*¹¹, e também pela Doutrina Capstone¹². Os instrumentos são, além das operações de manutenção de paz, a prevenção de conflitos, *peacemaking*, *peacebuilding* e *peace enforcement* (FAGANELLO, 2013, p. 43).

Prevenção de conflitos é um instrumento destinado a lidar com situações de tensão antes da eclosão do conflito em si ou, uma vez já iniciado o conflito, a evitar que tome maiores proporções. Para isso é imprescindível se utilizar da diplomacia. Através da construção de um diálogo entre as Nações Unidas e representantes dos governos, pode-se estabelecer uma relação de confiança que ajudará no desenvolvimento de soluções para eventuais conflitos.

Uma ferramenta criada para isso foi o *early warning* ou aviso prévio, que tem como objetivo antecipar “eventos potencialmente desestabilizadores da paz, para que, munido dessas informações, o Secretário-Geral possa agir com propriedade” (FAGANELLO, 2013, p. 44). Dessa forma, é possível se utilizar da diplomacia ou até mesmo da presença militar da ONU antes que ocorra o conflito, o que é, de certo modo, uma inovação, tendo em vista que tradicionalmente apenas se envia tropas após a eclosão do conflito (FAGANELLO, 2013, p. 44-45).

Diferentemente da prevenção de conflito, no *peacemaking* a diplomacia é utilizada para resolver um conflito em curso. A finalidade é fazer com que as partes em conflito cheguem a um acordo, pondo fim a essa situação, o que pode ensejar a atuação do Secretário-Geral, de ofício ou a pedido da Assembleia-Geral ou do Conselho de Segurança (FAGANELLO, 2013, p. 45). Este instrumento é considerado como intermediário entre prevenção de conflito e *peacekeeping*. Além disso,

¹¹ *An Agenda for Peace* apresentava recomendações sobre como tornar os instrumentos da ONU mais eficazes. (United Nations - UN, 1992).

¹² A Doutrina Capstone corresponde à sistematização do conhecimento da ONU acerca das operações de manutenção de paz, sedimentados no decorrer da experiência prática. (UN, 2008, p. 9).

*Peacemakers may also be envoys, governments, groups of states, regional organizations or the United Nations. Peacemaking efforts may also be undertaken by unofficial and non-governmental groups, or by a prominent personality working independently*¹³ (UNITED NATIONS - UN, 2008, p. 17-18).

Assim, percebe-se que o *peacemaking* é um instrumento que pode ser utilizado por iniciativa de vários atores internacionais, não apenas pelas Nações Unidas.

Já o *Peacebuilding* é um instrumento importantíssimo para a pacificação de um país após um conflito. Priscila Faganello (2013, p. 48) afirma que “trata-se de um processo complexo e de longo prazo que tem como objetivo criar as condições necessárias para uma paz duradoura.” Para isso, demanda a atuação da ONU em várias frentes, uma vez que busca a reconstrução do país nas áreas política, econômica e social, dentre outras. A utilização desse instrumento deve se dar após o fim do conflito e estabelecimento da paz, o que pode ter sido alcançado mediante *peacemaking* ou outro instrumento.

O *peace enforcement*, por sua vez tem como objetivo estabelecer a paz e a segurança em uma situação de conflito. Encontra respaldo no capítulo VII da Carta das Nações Unidas, bem como na Doutrina Capstone, e é utilizado nos casos em que há ameaça à paz, ruptura da paz e atos de agressão.

As medidas aplicadas tendo como base este instrumento vão desde sanções até a realização de operações militares, e é a complexidade do caso concreto que vai determinar como o *peace enforcement* ocorrerá. Ademais, ações dessa natureza são realizadas sem que o país que sofrerá a intervenção consinta com tal medida.

É importante ressaltar que, apesar das diferenças teóricas entre esses instrumentos, as suas delimitações nem sempre são claras no que se refere à prática. Além disso, não existe uma ordem ou sequência na sua aplicação (FAGANELLO, 2013, p. 45), são a necessidade e os objetivos concernentes aos conflitos que irão estabelecer quais instrumentos devem ser utilizados. Não obstante, dois ou mais instrumentos podem ser usados de forma complementar.

¹³ Em tradução livre: “Pacificadores também podem ser enviados, governos, grupos de Estados, organizações regionais ou as Nações Unidas. Esforços de *peacemaking* podem também ser realizados por grupos não oficiais ou não governamentais, ou por uma proeminente personalidade trabalhando de forma individual.”

3.3 Operações de manutenção de paz

Como visto anteriormente, as operações de manutenção de paz são um instrumento a disposição das Nações Unidas. Sua finalidade precípua é a manutenção da paz alcançada através de esforços de *peacemaking* ou outro instrumento que resulte nessa situação.

A dificuldade inicial de se tratar das operações de manutenção de paz é referente à ausência de uma definição fornecida pela ONU que aborde todos os seus aspectos. Importa ressaltar que essas operações foram estabelecidas pela Carta das Nações Unidas.

Eduardo Uziel entende, sobre as missões de paz, que são:

[...] operações estabelecidas pelo Conselho de Segurança ou pela Assembléia Geral das Nações Unidas, de quem recebem mandatos e a quem se reportam periodicamente, que são financiados por contribuições de todos os membros das Nações Unidas e estão sob o comando e controle do Secretário-Geral e do Departamento de Operações de Manutenção de Paz (DPKO); englobam militares, civis e, no terreno visam a controlar ou resolver conflitos, respeitando os princípios da imparcialidade, consentimento das partes e uso da força somente em legítima defesa. (2015, p. 31).

Preliminarmente, reitera-se que a competência para instituir uma operação de manutenção de paz é do CSNU, por ser o principal órgão da ONU no que concerne a questões de segurança. Porém, em virtude da paralisação do Conselho em vários momentos no contexto da Guerra Fria, o que se deu através da utilização do veto, foi aprovada a Resolução *Uniting for Peace*, já mencionada, que deu força à Assembléia Geral para tratar de questões dessa natureza quando não fosse possível fazê-lo através do CSNU.

Outra característica importante a ser destacada, e que é apresentada nesse conceito, é o controle que o Secretário-Geral exerce sobre as missões de paz, uma vez que existem outras operações estabelecidas pela ONU que não estão subordinadas a ele (UZIEL, 2015, p. 32). Quanto ao Departamento de Operações de Manutenção de Paz (DPKO), ele está vinculado diretamente ao Secretário-Geral.

As operações de manutenção de paz surgiram na década de 1940. As primeiras eram compostas unicamente por observadores cuja função era monitorar situações de cessar-fogo. Como exemplo, tem-se a *United Nations Truce*

Supervision Organization (UNTSO), realizada em 1948, que monitorou o armistício entre Israel e os países árabes em seu entorno (FAGANELLO, 2013, 59).

Segundo André Tschumi:

Diante da impossibilidade de se utilizar o mecanismo de segurança coletiva da ONU e do impasse entre as superpotências que impedia a autorização das operações de legítima defesa pelo CSNU (o caso da Guerra da Coreia foi uma exceção), restou às Nações Unidas adotar uma linha de ação não-coercitiva, visando essencialmente garantir a paz após o término das hostilidades. (2007, p. 250).

Dessa forma, mesmo tendo em vista a inexistência de qualquer vestígio das *peacekeeping operations* na Carta da ONU, elas foram o instrumento vislumbrado para atender as necessidades da época, diante das dificuldades do Conselho de Segurança.

É possível situar as operações de manutenção de paz como medidas que caberiam entre as soluções pacíficas do cap. VI e as soluções que ensejam uso da força no cap. VII. André Tschumi atribui a um dos princípios orientadores das missões de paz a falta de necessidade de haver essa fundamentação, qual seja, o consentimento, além do escopo da própria ONU:

[...] como são feitas com o consentimento dos Estados e em concordância com o princípio fundamental da ONU – a manutenção da segurança – não é necessário existir uma fundamentação jurídica na Carta para se realizar as operações de manutenção da paz (2007, p. 251).

Paulo Roberto da Fontoura, por sua vez, entende que:

Tem-se partido do entendimento de que não é absolutamente imprescindível buscar um dispositivo específico na Carta das Nações Unidas para o emprego de determinados meios que se destinem a realizar os propósitos da Organização, desde que não haja qualquer dispositivo na Carta, ou regra internacional geral, que impeça ou proíba a utilização dos meios pretendidos (2005, p. 70).

A partir dessa linha de raciocínio, a ausência de um dispositivo específico não impede a constituição das missões de paz, o que se observa na prática desde os primeiros anos das Nações Unidas.

Com relação ao financiamento das operações de manutenção de paz, o que foi incluído no conceito fornecido por Eduardo Uziel, ele deve ser realizado por todos os países que compõem as Nações Unidas. Em 1973 com o estabelecimento de quatro categorias de países referentes a essas contribuições, buscou-se aplicar o art. 17.2 da Carta da ONU, segundo o qual a Assembleia-Geral deverá fixar cotas a

serem pagas por eles, para custear as despesas (ONU, 1945). Apenas para exemplificar, essas categorias são:

Grupo A, composto pelos Membros permanentes, que passaram a constituir uma categoria específica que, além de pagar quotas de percentual idênticas às quotas para o orçamento, respondem pelos descontos conferidos aos países dos grupos C e D, devido a suas “responsabilidades especiais”; Grupo B, países desenvolvidos, que pagam o mesmo percentual calculado para o Orçamento Regular; Grupo C, países em desenvolvimento, que contribuem com 20% do percentual pago para o Orçamento Regular; e Grupo D, países de menor desenvolvimento relativo, que contribuem com 10% do percentual pago para o Orçamento Regular (FONTOURA, 2005, p. 74).

Por fim, é importante mencionar que as operações de manutenção de paz realizadas no período da Guerra Fria diferem, sobremaneira, das realizadas a partir do período após o término da Guerra Fria. Elas são consideradas como tradicionais e são caracterizadas por serem, em geral, militares. Priscila Faganello (2013, p. 62) realiza uma síntese dessas operações ao afirmar que elas “[...] têm seus esforços voltados para tratar de conflitos deflagrados entre Estados, desempenhando, para tanto, tarefas primariamente militares, como observação e monitoramento de cessar-fogo ou acordo de paz [...].” Assim, além de terem um viés militar, eram destinadas a lidar com conflitos realizados entre Estados, o que fazia com que se desenvolvesse uma determinada concepção acerca delas. Já as missões de paz do pós-Guerra Fria, que serão tratadas no próximo capítulo, possuem um caráter multidisciplinar, uma vez que são destinadas a lidar com conflitos substancialmente diferentes dos ocorridos no período anterior.

3.4 Princípios orientadores

A partir da prática das operações de manutenção de paz, buscou-se estabelecer diretrizes aptas a orientar sua realização, visando atingir o escopo a que se propõem. Paulo Roberto da Fontoura (2005, p. 68) elenca vários princípios que foram estabelecidos ao longo da experiência com relação às *peacekeeping operations*:

[...] a importância da manutenção do comando e controle das operações na Organização; a necessidade de celebração de acordos ou de memorandos de entendimento entre a ONU e os Estados anfitriões, bem como entre a ONU e os países que contribuem com recursos humanos e materiais, de modo a regular o relacionamento entre os interlocutores envolvidos; o

requisito indispensável do consentimento a ser outorgado por governos legítimos para a presença da operação no terreno; o caráter voluntário da participação dos Estados membros nessas operações; a conveniência de se observar o conceito da universalidade na composição das operações, para reforçar o caráter multilateral da missão; a obediência ao princípio da imparcialidade no cumprimento do mandato, de modo a evitar o envolvimento da missão no conflito; o uso da força em última instância e apenas em caso de legítima defesa; e a posse restrita de armamento, para as operações não serem vistas como ameaças potenciais por alguma das partes em conflito.

Dentre todos estes, merecem especial destaque o consentimento das partes, a imparcialidade e o mínimo uso da força, uma vez que já após a realização da UNEF I (1948) foram consagrados como sendo fundamentos das missões de paz (FAGANELLO, 2013, p. 71).

3.4.1 Consentimento das partes

De acordo com Priscila Faganello (2013, p. 71),

O consentimento traduz a concordância dos envolvidos no conflito armado quanto à presença da missão de paz em seu território e as condições para tanto (SOFA e ROE), além das tarefas (mandato) a serem executadas pelos peacekeepers no dever de manutenção da paz local.

Este é o princípio requisito para que sejam realizadas as *peacekeeping operations*. Ele implica a concordância das partes em conflito com as tarefas que as Nações Unidas irão desempenhar.

O consentimento está relacionado à confiança que as partes tem com relação à Organização, de modo que as missões de paz devem fazer o máximo para mantê-la até o término de suas incumbências.

É preciso fazer a ressalva de que “o consentimento concedido pelas partes em confronto não garante o consentimento por parte da população” (FAGANELLO, 2013, p. 72). Por conta disso é necessário atuar de maneira respeitosa com as pessoas, buscando preservar aspectos de sua história e cultura.

Devido à relativa facilidade de identificar as partes conflitantes no caso das operações de manutenção de paz tradicionais, a aplicação deste princípio não encontra grandes dificuldades. Neste sentido estes conflitos “contam com dois lados divergentes bem definidos, o que facilita a identificação das partes legítimas do conflito e, conseqüentemente, quem deve conferir o consentimento.” (FAGANELLO,

2013, p. 72). Essa mesma facilidade não é encontrada nos conflitos do pós-Guerra Fria, uma vez que frequentemente não é possível identificar as partes de forma clara.

3.4.2 Imparcialidade

O segundo princípio é a imparcialidade. Quando uma operação de manutenção de paz é realizada, sua finalidade não é ajudar uma das partes a sair como vencedora do conflito, mas assegurar a paz. Para que isso aconteça, é imprescindível que a ONU adote imparcialidade, e que as tarefas desempenhadas pela missão de paz não favoreça nenhum dos lados. A confiança e a legitimidade das operações também decorrem desse fator.

Priscilia Faganello (2013, p. 73) afirma que “as missões de paz devem ser imparciais no tratamento com as partes em conflito, mas nunca neutras na execução de seus mandatos.” Dessa forma, imparcialidade não pode ser entendida da mesma maneira que neutralidade, uma vez que as missões de paz devem realizar suas tarefas observando seu mandato e o cumprimento do direito internacional, não permitindo que ocorram violações. Por isso, as missões de paz são imparciais, mas não neutras.

3.4.3 Uso mínimo da força

O terceiro princípio orientador das operações de manutenção de paz é o uso mínimo da força. Embora a concepção sobre o emprego da força tenha se ampliado com as missões de paz no período após o fim da Guerra Fria, o que será visto no próximo capítulo, tradicionalmente se considera que ele deve se dar apenas em situações de legítima defesa.

Frise-se que “a preocupação com o uso indiscriminado da força reside no fato de ela apresentar uma série de implicações políticas que requer um juízo de valor quando do seu emprego [...]” (FAGANELLO, 2013, p. 76). Essas implicações mencionadas podem afetar os outros dois princípios tratados anteriormente, podendo acarretar a perda do consentimento e da imparcialidade das tropas da ONU, comprometendo o sucesso da missão de paz.

Ademais, o uso excessivo da força pode afetar, inclusive, a legitimidade que a ONU possui com relação a outros países, uma vez que “[...] não obstante a perda de confiança por parte da população local, o excesso no uso da força desestimula a comunidade internacional a apoiar a iniciativa das Nações Unidas.” (FAGANELLO, 2013, p. 76).

4 NOVOS PARADIGMAS PARA AS OPERAÇÕES DE MANUTENÇÃO DA PAZ

Durante o período da Guerra Fria o cenário internacional estava caracterizado pela clara distinção política entre capitalismo e socialismo, liderados, respectivamente, pelos Estados Unidos e pela União Soviética. Formaram-se zonas de influência que correspondiam aos blocos que estavam sob a sua hegemonia. Países como Japão e Inglaterra estavam incluídos no bloco capitalista, enquanto China e vários países do leste europeu, no socialista (LOWE, 2011, p. 138).

Mesmo não havendo conflito direto, esse antagonismo ideológico produziu uma série de consequências importantes. De acordo com Norman Lowe (2011, p. 138), “[...] em vez de permitir que sua hostilidade mútua se expressasse em lutas abertas, as potências rivais se atacavam com propaganda e medidas econômicas e com uma política geral de não cooperação.” Essa bipolaridade foi reproduzida pelo Conselho de Segurança, o que ocasionou a sua paralisação, conforme já mencionado anteriormente, numa manifestação da falta de cooperação.

O fim da Guerra Fria, marcado pela queda do Muro de Berlim, em 1989, e pelo fim da URSS, em 1991, produziu profundas transformações no âmbito das relações internacionais. Amado Cervo e Clodoaldo Bueno explicam que:

Três fatores influíram sobre o reordenamento das relações internacionais: a ideologia neoliberal, a supremacia do mercado e a superioridade militar dos Estados Unidos. A globalização engendrou nova realidade econômica, caracterizada pelo aumento do volume e da velocidade dos fluxos financeiros internacionais, pelo nivelamento comercial em termos de oferta e demanda, pela convergência dos processos produtivos e, enfim, pela convergência de regulações nos Estados. Essa tendência histórica deparou-se, entretanto, com duas outras, uma que a continha e outra que a embalava: a formação de blocos econômicos e a nova assimetria entre o centro do capitalismo e sua periferia. (2008, p. 455).

A informatização possibilitou que o processo de globalização desse um “salto”, ao permitir que efetivamente se estabelecessem relações entre quaisquer pontos do globo, em qualquer momento. Quando analisado do ponto de vista econômico, essa informatização acelerou o fluxo de capitais e produziu as demais consequências mencionadas acima. Além disso, uma série de medidas de teor neoliberal, representadas pelo *Washington Consensus*, foram adotadas por vários países, visando uma abertura comercial ao capital externo e a desregulação dos mercados. Segundo Anderson Teixeira (2011, p. 11-12):

O *Washington Consensus* foi seguido firmemente pelo FMI e pelo Banco Mundial para "auxiliar" ("pressionar" parece melhor), nas duas últimas décadas do século passado, países latino-americanos a adotarem as medidas citadas como forma de enquadrarem suas economias internas em um padrão que pudesse permitir-lhe pagar seus empréstimos internacionais. México, Chile, Brasil, Uruguai e Argentina foram alguns exemplos de países que acataram as recomendações do FMI e do Banco Mundial.

Não obstante, os efeitos gerados nas economias internas dos países periféricos foram desastrosos, o que produziu um sentimento contrário à globalização nesses países (TEIXEIRA, 2011, p. 14). Um exemplo é a crise econômica da Argentina durante a década de 1990.

A estrutura da ordem internacional do período da Guerra Fria, antes bipolar, deu lugar a uma nova. O desaparecimento do antagonismo entre os dois pólos de poder fez com que os Estados Unidos se destacasse como potência hegemônica. Ao longo da década de 1990 e do início do século XXI, porém, novos focos de poder surgiram. Para Fareed Zakaria (2008, p. 14-15):

Na esfera político-militar, continuamos no mundo de uma única superpotência. Mas, em todas as outras dimensões – industrial, financeira, educacional, social, cultural –, a distribuição do poder está mudando, afastando-se do domínio americano. Isto não significa que estejamos entrando num mundo antiamericano. Mas estamos nos dirigindo para um *mundo pós-americano* [...].

A consideração que o autor faz é importante para compreender o mundo do pós-Guerra Fria. Apesar dos Estados Unidos possuírem um lugar de destaque na política mundial, o surgimento de outros focos de poder implicou em uma estrutura de poder completamente diferente da anterior.

Somou-se à tendência da globalização o regionalismo, que levou à formação de vários blocos econômicos como o MERCOSUL (1991), NAFTA (1992) e União Européia (1992), dentre outros. Esse processo, que pode ser visto como complementar, fez com que aparecessem potências regionais, modificando a dinâmica das relações internacionais.

O Brasil foi um dos países que buscou sua inserção no cenário internacional. Conforme explica Paulo Roberto de Almeida:

O Brasil, cuja política externa esteve basicamente voltada nos anos 1980 para as relações com os países latino-americanos, passou a desempenhar um papel de primeira ordem nesses processos simultâneos de formação de espaços econômicos integrados no continente (integração Brasil-Argentina, Mercosul, Iniciativa Amazônica, área de livre-comércio sul-americana), de busca pela reinserção da região na economia mundial e de reassunção,

para si próprio, de um novo papel político internacional. (ALMEIDA, 2007, p. 313).

Os países que estavam à época da Guerra Fria alinhados com os blocos antagônicos buscaram uma aproximação entre eles. Além dos blocos econômicos regionais, outras iniciativas de cooperação também foram postas em prática. Destacam-se o Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul (IBAS) e o grupo BRICS¹⁴, dos quais o Brasil faz parte e que se insere no âmbito da cooperação entre países em desenvolvimento. O multilateralismo também se apresentou como uma alternativa para que esses países pudessem influenciar na política mundial. Neste sentido, a sua participação em instâncias multilaterais como a ONU é muito valorizada.

Além das novas possibilidades que o fim da Guerra Fria trouxe, várias dificuldades também surgiram. Uma das preocupações que se colocava era com relação ao controle dos armamentos nucleares, uma vez que países que possuíam regimes inconsistentes poderiam fazer uso deles (LOWE, 2011, p. 184).

Ademais, novos conflitos apareceram, causados pelo nacionalismo ou por outros fatores. A Iugoslávia, por exemplo, se dividiu, dando origem a cinco países, dentre os quais estavam a Bósnia, Sérvia e Croácia, e “em pouco tempo estourou uma guerra civil complexa na qual a Sérvia tentava conquistar o máximo possível de território da Croácia. Na Bósnia, sérvio, croatas e muçulmanos lutavam entre si em uma tentativa de estabelecer Estados próprios.” (LOWE, 2011, p. 184).

Em certo sentido, o vácuo de poder deixado pelo fim da União Soviética contribuiu para que esses conflitos ocorressem. Sobre isso, Norman Lowe (2011, p. 183-184) afirma que:

Durante a Guerra Fria, a URSS e os Estados Unidos [...] mantinham um controle rígido, por meio da força se fosse necessário, sobre áreas em que seus interesses vitais pudessem ser afetados. Agora, um conflito que não afetasse diretamente os interesses de Oriente ou Ocidente provavelmente seria deixado para que encontrasse sua própria solução.

O fim do antagonismo bipolar também produziu consequências para o Conselho de Segurança das Nações Unidas. Em decorrência da invasão do Kuwait pelo Iraque em 1990, os membros permanentes do Conselho tomaram uma Decisão unânime com base no cap. VII da Carta da ONU (PATRIOTA, 1998, p. 36-37) pela primeira vez. De acordo com André Tschumi, “a Resolução 678 (de 1990) autorizava

¹⁴ O acrônimo faz referência aos países Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul.

os Estados-membros a utilizarem todos os meios necessários para restabelecer a paz internacional, entenda-se, a soberania do Kuwait.” (2007, p. 253).

Esse acontecimento gerou grandes expectativas com relação ao Conselho de Segurança, afinal, uma vez findadas as divergências ideológicas existentes entre os blocos capitalista e socialista, a ONU poderia retomar o seu escopo de prezar pela paz e segurança internacionais. Neste sentido, Antônio Patriota (1998, p. 47) afirma que:

A Guerra do Golfo restabelecera a cooperação entre os cinco membros permanentes do Conselho (P-5), ressuscitando interesse pela temática de segurança coletiva – no sentido universal do termo – que permanecera refém das tensões da bipolaridade durante quase meio século.

Neste contexto do final da Guerra Fria, as operações de manutenção de paz sofreram várias modificações, devido às novas necessidades que surgiram. Por conta disso, nesse capítulo serão tratados os novos moldes das *peacekeeping operations*, bem como os novos princípios que surgiram visando adaptar essas operações à nova realidade, tentando fazer com que elas se tornassem mais efetivas na preservação da paz.

4.1 O reavivamento do Conselho de Segurança das Nações Unidas

Como consequência da Guerra do Golfo, o Conselho de Segurança se reuniu no começo de 1992 para debater sobre a questão da paz e da segurança internacionais. A guerra contra o Iraque, apesar de ter conseguido resolver a crise, não representou o princípio da segurança coletiva, uma vez que “o Conselho de Segurança jamais estabeleceu uma força da ONU com o propósito de combater o governo do Iraque, característica fundamental da segurança coletiva” (TSHUMI, 2007, p. 254). Apesar disso, as sanções econômicas impostas ao Iraque foram condizentes com esse princípio, uma vez que estavam adstritas ao art. 42 da Carta das Nações Unidas (TSCHUMI, 2007, p. 255).

A reunião da cúpula do CSNU que se seguiu tinha como objetivo debater essas questões e refletiu o renovado interesse da sociedade internacional na segurança coletiva, ao mesmo tempo em que a ONU buscava se adaptar à nova realidade do pós-Guerra Fria. Segundo Antônio Patriota (1998, p. 50):

Em particular, a questão da proporcionalidade do uso da força e a necessidade de se evitar que o recurso ao Capítulo VII fosse exageradamente prolongado (“overextended”), precisavam ser consideradas no âmbito de um debate sobre o estabelecimento de algum tipo de mecanismo de controle de intervenções militares legitimadas pelo Conselho de Segurança.

O resultado da reunião foi a publicação de um documento intitulado *An agenda for Peace*, do então Secretário Geral Boutros-Ghali, que buscava atender as necessidades do Conselho de Segurança. Além de estabelecer os instrumentos que a ONU poderia contar para alcançar a paz em situações de conflito, já apresentados no capítulo 2 dessa obra, o documento trouxe outras novidades.

Antônio Patriota (1998, p. 56) afirma que:

O parágrafo 43 da Agenda para a Paz propunha [...] que os Estados membros examinassem a hipóteses de negociar acordos para o fornecimento ao Conselho de Segurança de tropas e outras formas de assistência militar, em conformidade com a letra do Artigo 43, não apenas de maneira ad hoc mas em base permanente.

Dessa forma, uma das novidades foi colocar em pauta a discussão sobre forças militares próprias da ONU, o que está em consonância com o princípio de segurança coletiva. Outra novidade, com relação às operações de manutenção de paz, foi que o documento sinalizava que os princípios orientadores dessas missões poderiam ser reformulados, dependendo da situação (PATRIOTA, 1998, p. 57), o que inclui o uso da força.

4.1.1 Os casos da Somália, Bósnia e Ruanda

As propostas de Boutros-Ghali seriam colocadas à prova, inicialmente, no caso da Somália. Em 1992, devido à disputa pelo poder entre várias facções, esse país sofreu uma grave crise governamental e humanitária. Por conta disso foi lançada a *United Nations Operation in Somalia* - UNOSOM, uma operação de manutenção de paz realizada com base nos princípios tradicionais de imparcialidade, consentimento e uso mínimo da força, com o objetivo de monitorar o cessar-fogo acordado entre o Secretário Geral e os líderes da oposição ao governo. Com o progressivo deterioramento da situação, foram enviados contingentes militares para compor a UNOSOM, o que não foi bem aceito.

De acordo com Priscila Faganello (2013, p. 104-105)

Quando o reforço chegou à Somália em meados de setembro de 1992, os militares enviados encontraram forte resistência por parte das facções, que não gostaram do aumento do contingente autorizado unilateralmente pela ONU. Ademais, as contínuas discordâncias entre as facções somalis e a ONU impediu uma efetiva atuação da ONU.

Dessa forma, o Conselho de Segurança autorizou a criação da *Unified Task Force* - UNITAF com base no cap. VII da Carta das Nações Unidas, que deveria auxiliar a UNOSOM através dos meios que fossem necessários. É importante ressaltar que a UNITAF era uma missão multinacional comandada pelos Estados Unidos e que não estava submetida à ONU (FAGANELLO, 2013, p. 106).

Devido aos avanços que a UNITAF alcançou com relação à segurança, foi criada a missão de paz UNOSOM II, também a partir do cap. VII da Carta. Essa missão tinha como objetivo dar continuidade à UNITAF, de modo que possuía um mandato mais robusto do que as operações tradicionais. Possuía as seguintes tarefas:

[...] manter o controle sobre o armamento pesado das facções; proteger portos, aeroportos e linhas de comunicação necessários à prestação de ajuda humanitária; proteger o pessoal empregado na missão de paz, suas instalações e as ONGs; desminar o terreno; repatriar refugiados e deslocados internos (FAGANELLO, 2013, p. 107-108).

Tendo em vista as inúmeras dificuldades que foram surgindo, o mandato da UNOSOM II foi renovado várias vezes até o acordo de paz firmado entre as facções somalis rivais, em 1995. Nesse meio tempo ocorreram vários reveses, como o ataque aos soldados paquistaneses componentes da UNOSOM II e aos *rangers* americanos que prestaram auxílio à missão após esse incidente (FAGANELLO, 2013, p. 108).

Antônio Patriota faz a seguinte consideração sobre a missão de paz da ONU na Somália:

A Somália podia ter se convertido no teatro ideal para a demonstração do acerto da concepção de segurança coletiva que amplia o leque desencadeador da coerção militar para abarcar situações de crise humanitária ou de violações de direitos humanos e delega a aplicação da força coletivamente autorizada a exércitos nacionais ou a tropas da ONU. [...] Mas ao expor tropas norte-americanas e forças da ONU à violência, a Somália se transformaria repentinamente em um sinal (a ser seguido por outros) da necessidade de uma reflexão mais aprofundada sobre o futuro da segurança coletiva em um ambiente internacional em mutação (1998, p. 68).

O sentimento de que a ONU finalmente estaria apta a realizar seu escopo com relação à paz foi sendo minado aos poucos devido aos seus fracassos. Neste

caso, fica claro que a realidade do período posterior à Guerra Fria era mais complexo do que se imaginou inicialmente, e que a ONU precisaria se adaptar ao novo contexto, amadurecendo seus mecanismos.

Com relação à Bósnia, a desintegração da Iugoslávia fez florescer o nacionalismo, que foi o combustível do conflito que a acometeu. A independência da Bósnia em 06 de abril de 1992 também deu início ao ataque dos sérvios, dirigido contra os bósnios. Esse conflito tinha um viés étnico uma vez que buscava a eliminação dos muçulmanos, croatas, húngaros e judeus que viviam na Bósnia, bem como “destruir todo o conteúdo histórico bósnio, todas as formas de arte e cultura, apagando de vez a Bósnia da História” (FAGANELLO, 2013, p. 118). Assim, criou-se a *United Nations Protection Force* - UNPROFOR.

As dificuldades colocadas pelos sérvios contra a prestação de ajuda humanitária evidenciaram a falha no mandato da missão de paz com relação ao uso da força, uma vez que não possuía os meios necessários para evitar tal ocorrência. Por meio da Resolução 770 (1992), que se baseava no cap. VII da Carta da ONU, essa falha foi corrigida (FAGANELLO, 2013, p. 118).

Posteriormente, a ONU determinou que algumas áreas seriam livres de ataques, o que foi objeto de acordo entre as partes conflitantes. Dentre essas *safe areas* estava inclusa Srebrenica, que foi desmilitarizada. Além disso, foi determinada que as forças da ONU poderiam se valer da legítima defesa para proteger essas áreas (FAGANELLO, 2013, p. 121). Em 6 de julho de 1995, porém, os sérvios atacaram Srebrenica, desrespeitando a determinação da ONU acerca das *safe areas*. O conflito chegou ao fim com um acordo de paz feito nesse mesmo ano.

A crítica que se faz a esse caso está relacionada à utilização da força pela ONU na proteção a essas *safe areas*. Apesar da operação de manutenção de paz na Bósnia ter sido instituída com base no cap. VII da Carta das Nações Unidas, foi determinado que essa proteção se daria a nível de legítima defesa. Conforme diz Priscila Faganello (2013, p. 123), “ao tempo do ataque, o posto da UNPROFOR de Srebrenica contava com poucos 150 militares holandeses mal armados e mal equipados.” Diferentemente da Somália, em que a força foi empregada de maneira exacerbada, no caso da Bósnia o problema parece ter sido a falta do uso da força.

Outro caso que representa o fracasso das operações de manutenção de paz foi o genocídio ocorrido em Ruanda. A *United Nations Assistance Mission for Rwanda* - UNAMIR havia sido criada em 1993 para monitorar a situação de paz no

governo de transição decorrente dos Acordos de Arusha, a partir dos quais seria instituído o regime democrático. Com a morte do presidente do governo de transição em abril de 1994, houve uma retomada do cenário de guerra civil.

Rapidamente houve uma escalada da violência praticada pelas milícias hutus contra tutsis e hutus moderados, o que resultou em um genocídio. A postura da ONU foi bastante criticada, uma vez que

Na contramão de tudo o que vinha ocorrendo, o CSNU decidiu, então, reduzir o efetivo da missão de 2.500 para 270 homens, como sugeriu o SGNU em seu relatório do dia 20 de abril de 1994 (S/1994/470), comprovando sua falta de tato para com o conflito em Ruanda (FAGANELLO, 2013, p. 133).

Apenas posteriormente o mandato da UNAMIR foi incrementado, baseando-se no cap. VII da Carta da ONU, permitindo que a missão de paz protegesse os civis de maneira mais efetiva. Também foi aprovada uma ofensiva multinacional intitulada de *Operação Turquoise*, liderada pela França. O conflito chegou a um cessar-fogo no início de junho de 1994, embora a UNAMIR tenha permanecido em atuação até 1996.

Sobre a atuação da missão de paz, Eduardo Uziel faz a seguinte avaliação:

O CSNU, traumatizado ainda pela crise na Somália, decidiu reduzir a Missão e hesitou muito em reverter essa decisão, o que só ocorreu em meado de maio, quando mais de 500 mil pessoas já haviam morrido. Quando foi desdobrada a UNAMIR II, o pior havia passado e a Missão desempenhou importante papel humanitário. Inquérito, só realizado em 1999, apontou tanto falta de meios quanto de vontade. A UNAMIR contava com número inadequado de tropas e não estava preparada para o colapso do processo de paz (2015, p. 73).

A partir do comentário acima, percebe-se, dentre outras coisas, que a falta de vontade política ainda é um fator determinante na dificuldade de lidar com os conflitos. Apesar do relativo curto período que o conflito teve a partir da morte do presidente do governo de transição, as perdas humanas foram muito significativas. A incapacidade das tropas da ONU também é decorrente de mandatos insuficientes, tendo em vista a complexidade da situação que se colocou nesse conflito e nos outros dois analisados anteriormente.

No caso da Somália, destaca-se o uso excessivo da força. Isso pode fazer com que a ONU se distancie do princípio da imparcialidade e se torne uma parte conflitante, afastando-se de seus objetivos. Por outro lado, a falta de mandatos que

permitissem que as tropas utilizassem a força de maneira mais incisiva acarretou nos genocídios perpetrados em Srebrenica e Ruanda.

Em 1995, Boutros-Ghali lançou um documento complementar ao *An Agenda For Peace*, “no qual reconhecia que o cenário de atuação das missões e as tarefas a elas atribuídas tinham se tornado muito mais complexas. [...] reafirmava inteiramente os princípios tradicionais das operações de manutenção da paz[...].” (UZIEL, 2015, p. 75).

Esses três conflitos foram muito marcantes, pois, além dos trágicos acontecimentos, eles simbolizavam as novas dificuldades que a ONU teria que enfrentar no período pós-Guerra Fria. Após uma onda de otimismo com o reavivamento do Conselho de Segurança, adveio o choque de realidade, o que levou a uma reformulação das operações de manutenção de paz.

4.2 Operações de manutenção da paz multidimensionais

Uma característica em comum das missões de paz na Somália, Bósnia e Ruanda foi a falta de comprometimento das partes em conflito com o processo de paz, o que contribuiu para as dificuldades enfrentadas. Em outras palavras, tentou-se estabelecer operações de manutenção de paz em situações em que não havia paz para ser mantida. A utilização da força em níveis inadequados foi outro fator que contribuiu para o insucesso das missões.

Ademais, à medida que se percebeu que houve uma mudança com relação à natureza dos conflitos, ficou claro que esse tipo de operação não era o mais adequado para resolvê-los. De acordo com Eduardo Uziel (2015, p. 78):

As consequências desse novo cenário foram sentidas imediatamente – o número de efetivos engajados caiu de sessenta mil para trinta mil, entre 1995 e 1996, até chegar a doze mil, em 1999. Entre 1995 e meados de 1999, a maioria das missões estabelecidas foi desdobramento das missões anteriores, era de observação ou contava com número limitado de tropas. Esses cinco anos marcaram redução considerável dos chamados “contribuintes tradicionais” para as operações – potências médias desenvolvidas que construíram reputação de apoio às missões de paz ao longo da Guerra Fria.

A partir disso, a ONU procedeu a uma reflexão sobre como tornar este instrumento mais efetivo, atingindo os resultados esperados.

Em agosto de 2000 foi publicado o Relatório Brahimi, sob encomenda do então Secretário Geral Kofi Annan. Segundo Eduardo Uziel (2015, p. 81):

Pela Resolução 1327 (2000), o Conselho acolheu com satisfação o relatório e endossou várias de suas considerações, como as relativas a mandatos claros e executáveis, capacidade dissuasória, necessidade de existência de cessação de hostilidades, importância de contar com compromissos de tropas e melhoria do processamento de informações.

Dessa forma, o relatório fazia considerações acerca da atuação das operações de manutenção de paz e apresentava propostas sobre como melhorá-las (UZIEL, 2015, p. 79).

A maior contribuição do relatório, no que concerne aos princípios tradicionais, foi ampliar sua interpretação. Com relação à imparcialidade, foi exposto que as missões de paz devem se abster de tomar atitudes que impliquem na preferência por um dos lados em conflito, beneficiando-o. A partir do relatório, a nova interpretação dada a esse princípio coloca que as missões de paz devem prezar pelo respeito à Carta das Nações Unidas (UN, 2000), de modo que

[...] não há que falar em tratamento igualitário dispensado às partes em conflito quando uma delas viola os termos da Carta. Nesse caso, os *peacekeepers* deverão repreendê-la, sob pena de a missão de paz ser vista como conivente no ato irregular. (FAGANELLO, 2013, p. 148).

Tendo em vista que nas crises do pós-Guerra Fria relatadas anteriormente as agressões eram dirigidas diretamente contra civis, devido ao viés étnico dos conflitos, as operações de manutenção de paz foram orientadas a dar prioridade à proteção deles. Assim, “a proteção da população civil passou a constituir uma das prioridades das ações empreendidas pelas forças a serviço da ONU” (RODRIGUES, 2000, p. 112-113).

Por conta disso, apesar do respeito ao princípio do consentimento continuar sendo muito importante, uma vez que implica a concordância das partes em conflito com o processo de paz, sua aplicação pode ser relativizada nos casos em que ocorrerem violações aos direitos humanos (FAGANELLO, 2013, p. 148).

Em reflexo dessas novas interpretações, o uso da força também sofreu alterações. As missões de paz devem contar com um mandato que autorize o uso da força mais incisivo, quando for o caso, permitindo que as operações atinjam o resultado esperado. Além disso, Priscila Faganello (2013, p. 149) afirma, com relação aos *peacekeepers*, que “aqueles capacetes azuis que testemunharem algum ato de violência praticado contra civis devem presumir-se autorizados a reprimi-los pelo emprego da força.” Portanto, no que diz respeito ao uso da força, as novas

operações de manutenção de paz passariam a contar com um mandato mais robusto.

A realidade que adveio com o fim da Guerra Fria ensejou que a ONU se adaptasse às novas necessidades. Em virtude disso, as operações de manutenção de paz adquiriram novas funções, sendo consideradas como multidimensionais.

Os conflitos que surgiram deixaram de ter uma natureza exclusivamente interestatal, passando a ocorrer no interior dos Estados, sendo consideradas, portanto, intraestatais. As partes em conflito não mais poderiam ser identificadas com clareza e se multiplicaram. Um exemplo disso foi no caso da Somália, em que várias facções disputavam o poder. Além disso, os conflitos passaram a ter motivações étnicas, culturais ou religiosas, acarretando em graves violações dos direitos humanos, potencializadas devido à incapacidade do Estado de resolvê-los (FAGANELLO, 2013, p. 66).

Em vista disso as novas missões não mais contavam apenas com observadores e contingentes militares como as operações tradicionais, mas com profissionais de várias áreas que pudessem auxiliar no processo, uma vez que passaram a desempenhar várias funções, como auxiliar o processo político e nas eleições, realizar a proteção dos civis, ajudar os refugiados, dentre outros. Neste sentido, as *peacekeeping operations* assumiram funções preliminares de *peacebuilding*, objetivando fornecer as bases para a construção da paz (FAGANELLO, 2013, p. 67).

4.3 Responsabilidade de proteger e não indiferença

Em certo sentido, a idéia de soberania cria óbices às operações de manutenção de paz e quaisquer outras intervenções que a ONU venha a realizar. Decorrente dessa idéia, a não intervenção impõe limites às ações das Nações Unidas nessa seara. Como uma forma de conciliar essas idéias com um viés mais humanitário das missões de paz, foram criados os conceitos de responsabilidade de proteger e da não indiferença.

Soberania em sentido moderno indica que “no plano externo, os Estados eram considerados juridicamente iguais entre si, consequência direta do princípio *par in parem not habet imperium* (entre iguais não há mando)” (TSCHUMI, 2007, p. 39). Assim, em decorrência dessa idéia, o Estado possui o poder de não sofrer

ingerência externa sobre questões internas. Por conta disso, essa concepção de soberania está intimamente relacionada com a não intervenção.

O princípio da responsabilidade de proteger foi desenvolvido pela *International Commission on Intervention and State Sovereignty* (ICISS) em 2001, em resposta ao apelo do Secretário Geral Kofi Annan, que havia questionado o seguinte:

Se as intervenções humanitárias constituem, com efeito, uma violação inaceitável da soberania, como deveríamos responder a uma nova Ruanda, a uma Srebrenica, a grandes e sistemáticas violações de direitos humanos que afetam todos os sentidos da humanidade compartilhada por nós? (ANNAN apud HERMANN, 2011, p. 175).

Este princípio também está de acordo com o entendimento de que soberania implica responsabilidade. Dessa forma, não é apenas um poder, mas um dever que o Estado possui com relação à população, um dever de protegê-la contra agressões, quaisquer que sejam. Não obstante, uma vez que o Estado não possui meios para tal, a responsabilidade passa a ser da sociedade internacional, que deve agir para evitar que isso ocorra. Com efeito, Breno Hermann (2011, p. 182-183) aponta os pilares a partir dos quais essa responsabilidade deve ocorrer:

(i) responsabilidade primária dos Estados de proteger (as) suas populações, sejam nacionais ou não, contra a prática de genocídio, crimes de guerra, crimes contra a humanidade e limpeza étnica, bem como seu incitamento; (ii) compromisso da comunidade internacional de auxiliar os Estados nas tarefas estipuladas em (i); e (iii) responsabilidade dos Estados-membros de agir coletivamente, de maneira tempestiva e firme, quando um Estado falhar de forma manifesta na proteção de sua população contra os referidos crimes.

Essa idéia de responsabilidade de proteger não se resume apenas a uma reação do Estado ou da sociedade internacional com relação a alguma crise. Ela também se refere à *responsibility to prevent* e à *responsibility to rebuild* (ICISS, 2001, p. 17). *Responsibility to prevent* implica na prevenção de situações de crise, mediante uma maior comprometimento dos governos nacionais e de organizações internacionais. Exemplos de como essas iniciativas podem ser realizadas estão explicitadas abaixo:

It may come in the form of development assistance and other efforts to help address the root cause of potential conflict; or efforts to provide support for local initiatives and to advance good governance, human rights, or the rule

*of Law; or good offices missions, mediation efforts and other efforts to promote dialogue or reconciliation*¹⁵. (ICISS, 2001, p. 19).

Assim, a prevenção pode ser realizada mediante iniciativas em âmbito político, econômico, diplomático, ou através de qualquer outro que demande esforços nesse sentido.

Responsibility to rebuild significa que após a intervenção em uma situação de conflito e respectiva solução, são necessários outros esforços que se destinem a estabelecer a paz de maneira duradoura (ICISS, 2001, p. 39). Essa responsabilidade se relaciona ao instrumento que a ONU possui para situações assim, o *peacebuilding*.

Por sua vez, o princípio da não indiferença surge em contraposição à não intervenção. A não intervenção é um princípio de direito internacional que orienta os Estados a não interferirem nos assuntos internos de outros. Em um cenário globalizado, porém, em que a própria idéia de soberania se modificou, faz-se necessário compreender esse princípio a partir de outros termos. Isso ocorre porque “situações que embora adstritas (aparentemente) ao plano doméstico de um Estado, podem propiciar mau funcionamento em Estados vizinhos trazendo graves repercussões para a vida internacional” (GUERRA, 2008, p. 366).

Serão analisados dois enfoques do princípio da não indiferença: o africano e o brasileiro. O princípio da não indiferença foi estabelecido na Carta Constitutiva da União Africana, como um direito da União de intervir nos Estados membros em caso de crimes de guerra, genocídio e crimes de guerra. (AFRICAN UNION – AU, 2002) Este direito está instituído no art. 4 da referida Carta¹⁶ e corresponde ao primeiro enfoque.

Esse princípio foi incluído pela União Africana devido ao histórico de abusos e violação de direitos humanos cometidos em vários países africanos, como nos casos já examinados da Somália e Ruanda, e está de acordo com a nova

¹⁵ Em tradução livre: “Podem vir na forma de assistência ao desenvolvimento ou outros esforços que incidam sobre as raízes de um potencial conflito; ou esforços que forneçam suporte para iniciativas locais e para avançar em boa governança, direitos humanos, ou no primado do Direito; ou missões de bons ofícios, esforços de mediação ou outros esforços que promovam diálogo ou reconciliação.”

¹⁶ O art. 4º, item h, afirma “*the right of the Union to intervene in a Member State pursuant to a decision of the Assembly in respect of grave circumstances, namely: war crimes, genocide and crimes against humanity.*” (AU, 2002). Em português: “o direito da União de intervir em um Estado Membro nos termos da decisão da Assembléia no que concerne a graves circunstâncias, notadamente: crimes de guerra, genocídio e crimes contra a humanidade.”

interpretação do conceito de soberania como responsabilidade e com o princípio da responsabilidade de proteger.

Breno Hermann (2011, p. 204) faz a ressalva de que

Apesar do compromisso coletivo de agir para evitar violações maciças de direitos humanos inserido na Carta da UA, a questão que se põe, a esta altura, diz respeito à *rationale*, à utilidade e à própria efetividade da ação interventiva, se comparada a alternativas baseadas em medidas preventivas e de caráter solidário.

Esse é um questionamento importante que se coloca, embora fuja dos propósitos dessa pesquisa explorá-lo. Não obstante, ele abre caminho para o enfoque brasileiro do princípio da não indiferença. Essa visão pode ser percebida a partir do que diz Celso Amorim acerca da presença brasileira e seu engajamento no Haiti:

Estamos, pela primeira vez em nossa história, contribuindo com o maior contingente de tropas e, ao mesmo tempo, assumindo o comando das forças da Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (Minustah). Move-nos uma solidariedade ativa: o princípio que costumamos chamar de “não indiferença”, a meu ver tão importante quanto o de “não intervenção”. (apud HERMANN, 2011, p. 205).

O Brasil é orientado em sua política externa por valores como respeito à paz e aos direitos humanos e cooperação internacional, que são, inclusive, princípios regentes das relações internacionais de acordo com a Constituição Federal (BRASIL, 1988). Ao mesmo tempo, almeja desempenhar um papel importante no âmbito internacional, mais especificamente na área de segurança (BUENO;CERVO, 2008, p. 504).

Essa postura é perceptível na retórica acerca da Missão das Nações Unidas para Estabilização no Haiti (MINUSTAH), operação de manutenção de paz com início em 2004 e comandada pelo Brasil, com o objetivo de tratar da crise política que o Haiti vivia. Essa missão de paz, além de realizar funções adstritas às missões tradicionais, também se voltou para as “causas profundas do conflito (que no caso se relacionam a uma situação dramática de exclusão social e pobreza) e não apenas para suas conseqüências diretas [...]” (HERMANN, 2011, p. 210).

Dessa forma, a vertente brasileira do princípio da não indiferença se diferencia da vertente africana. Esta é mais voltada para o aspecto do uso da força, o que, sem dúvida é essencial dependendo da situação, enquanto aquela evidencia

o processo de formação da solidariedade internacional (GUERRA, 2008, p. 365), por estar pautada na idéia de cooperação que orienta a política externa brasileira.

5 CONCLUSÃO

A finalidade deste trabalho foi auferir a partir de quais paradigmas as operações de manutenção de paz no pós-Guerra Fria deveriam ser estabelecidas. O conhecimento acerca dessas operações foi se sedimentando a partir da experiência da ONU na resolução de conflitos e três princípios se destacaram como principais, o consentimento das partes, a imparcialidade e o uso mínimo da força.

O consentimento orienta a ONU a, antes de ingressar com suas tropas no terreno, deve ter a concordância das partes que estão em conflito. A imparcialidade orienta os *peacekeepers* a não tomarem atitudes que favoreçam um dos lados, focando-se no cumprimento do mandato. O uso mínimo da força indica que as tropas da ONU apenas podem utilizar a força em casos de legítima.

Para as operações de manutenção de paz realizadas até o fim da Guerra Fria, que se destinavam principalmente a monitorar armistícios, essas orientações funcionaram relativamente bem. Ressalta-se que os conflitos eram predominante interestatais, o que facilitava no cumprimento dos princípios.

O fim da Guerra Fria fez com que vários outros conflitos surgissem, devido ao vácuo de poder que o esfacelamento da União Soviética provocou, de natureza bem diversa dos anteriores. Esses conflitos passaram a ocorrer no interior dos Estados, tendo como partes, por vezes, inúmeros grupos ou facções, o que, por consequência, dificultou a aplicação do princípio do consentimento das partes.

Três casos foram emblemáticos nesse período: Somália, Ruanda e Srebrenica. Em Somália a força foi empregada bem além do que o princípio do uso mínimo da força, enquanto nos outros dois, a aplicação deste princípio deixou muito a desejar, o que ocasionou em alguns dos piores casos de genocídio. Apesar do contexto dos conflitos ser diferente, a característica em comum destes três é que não havia paz para ser mantida, uma vez que o compromisso das partes com o processo era muito frágil. Dessa forma, as operações de manutenção de paz se distanciaram de seus propósitos.

Após estes trágicos acontecimentos, em que ficou evidente a incapacidade das missões de paz de lidar com conflitos dessa natureza, houve uma reformulação dessas operações. Elas se tornaram multidimensionais, passando a atuar em várias áreas e contando com diversos profissionais, não apenas com militares. Nesse sentido, essas missões funcionam de maneira preliminar às

peacebuilding operations, uma vez que contribuem na realização de eleições, auxiliando o processo político, protegendo civis e promovendo direitos humanos, fornecendo as bases para uma situação de paz duradoura.

Com o advento do relatório Brahimi em 2000, houve uma reinterpretação dos princípios tradicionais. Este relatório reconheceu que a sua aplicação, muitas vezes, precisa ser relativizada. Nem sempre é possível identificar as partes em conflito, de modo que o consentimento às vezes pode ser dispensando. Com relação à imparcialidade, os *peacekeepers* precisam proteger, além do seu mandato, as normas de direito internacional e os princípios da ONU, portanto, quando uma das partes violá-los, eles devem ser incisivos para impedir, o que não significa favorecer um dos lados. O uso da força também foi relativizado, pois os mandatos das missões de paz passaram a ser mais robustos, permitindo que os *peacekeepers* façam uso da força nas situações mencionadas anteriormente, visando, sobretudo, proteger a missão e os civis.

Além das novas interpretações dos princípios tradicionais, outros dois princípios também devem ser colocados como orientadores das *peacekeeping operations*. O primeiro deles é a responsabilidade de proteger, desenvolvido pela ICISS em resposta ao Secretário Geral Kofi Anna. Este princípio compreende a soberania estatal como uma responsabilidade que o Estado possui de proteger sua população. Quando não for possível, essa responsabilidade passa a ser da sociedade internacional, que deve agir de acordo com os preceitos do direito internacional para resolver o conflito.

O segundo é a não indiferença. A vertente africana afirma o direito que a União Africana possui de intervir em um Estado africano nos casos de crime relacionados á guerra e genocídio, dentre outros. Essa opção da União Africana pode ser compreendida a partir do histórico de abusos praticados no continente ao longo do tempo. A vertente brasileira pode ser compreendida a partir da perspectiva que o Brasil possui de tornar uma referência em termos de cooperação. Conforme visto anteriormente, a não indiferença pode ser visto na atuação do Brasil no Haiti a partir da MINUSTAH, o que corresponde a uma manifestação de solidariedade.

As operações de manutenção da paz são um instrumento muito valioso que a ONU possui para resolver situações de crise. Tendo em vista que ela uma organização universal de Estados, sua legitimidade para intervir nos países está assegurada, quando dentro dos seus propósitos.

A análise dessas operações no trabalho evidenciou que o tema da segurança internacional é bastante delicado, e que a ordem internacional está em constante mudança. Em vista dos desafios que se colocam nessa área, como a hodierna existência de conflitos em vários locais do mundo, em que se destaca a ameaça do terrorismo, os mecanismos destinados a assegurar a paz devem ser constantemente aprimorados.

REFERÊNCIAS

AFRICAN UNION. **Constitutive Act of the African Union**. 2001. Disponível em: <<http://www.peaceau.org/uploads/au-act-en.pdf>> Acesso em: março, 2016.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. As duas últimas décadas do século XX: fim do socialismo e retomada da globalização. In: SARAIVA, José Flávio Sombra. (Org.) **História das relações internacionais contemporâneas: da sociedade internacional do século XIX à era da globalização**. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 253-316.

ARARIPE, Luiz de Alencar. Tratado de Versalhes (1919) In: MAGNOLI, Demétrio. (Org.). **História da paz**. São Paulo: Contexto: 2013. p. 211-239.

ARON, Raymond. **Paz e guerra entre as nações**. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2002.

AZAMBUJA, Marcos Castrioto de. As Nações Unidas e o conceito de segurança coletiva. **Estudos Avançados**. vol. 9, n. 25, 1995. p. 139-147. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v9n25/v9n25a11.pdf>> Acesso em jan, 2016.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1998.

BUENO, Clodoaldo; CERVO, Amado Luiz. **História da política exterior do Brasil**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2008.

BULL, Hedley. **A sociedade anárquica: um estudo da ordem política mundial**. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2002.

CARNEIRO, Henrique. Guerra dos trinta anos. In: MAGNOLI, Demétrio. (Org.). **História das guerras**. São Paulo: Contexto: 2011. p. 163-187.

CASTRO, Thales. **Teoria das relações internacionais**. Brasília: FUNAG, 2012.

CERVO, Amado Luiz. A instabilidade internacional (1919-1939). In: SARAIVA, José Flávio Sombra. (Org.). **Historia das relações internacionais contemporâneas: da sociedade internacional do século XIX à era da globalização**. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 131-167.

_____. Hegemonia coletiva e equilíbrio: a construção do mundo liberal(1815-1871). In: SARAIVA, José Flávio Sombra. (Org.). **Historia das relações internacionais contemporâneas: da sociedade internacional do século XIX à era da globalização**. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 41-75.

FAGANELLO, Priscila Liane Fett. **Operações de manutenção de paz da ONU: de que forma os direitos humanos revolucionaram a principal ferramenta internacional da paz**. Brasília: FUNAG, 2013.

FONTOURA, Paulo Roberto Campos Tарisse da. **O Brasil e as Operações de Manutenção de Paz das Nações Unidas**. Brasília: FUNAG, 2005.

GARCIA, Eugênio Vargas. **Conselho de Segurança das Nações Unidas**. Brasília: FUNAG, 2013.

GUERRA, Sidney. A “não indiferença” no Direito Internacional. **Cadernos da Escola de Direito e Relações Internacionais**. n. 9, 2008. p. 356-369. Disponível em <<http://www.egov.ufsc.br:8080/portal/sites/default/files/anexos/33380-42790-1-PB.pdf>> Acesso em março, 2016.

HERMANN, Breno. **Soberania, não intervenção e não indiferença**: reflexões sobre o discurso diplomático brasileiro. Brasília: FUNAG, 2011.

ICISS - International Commission on Intervention and State Sovereignty. **The Responsibility to Protect**: report of the Commission on Intervention and State Sovereignty. Ottawa: International Development Research Centre, dezembro 2001. Disponível em: <<http://responsibilitytoprotect.org/ICISS%20Report.pdf>> Acesso em: março, 2016.

KISSINGER, Henry. **Diplomacia**. São Paulo: Saraiva, 2012.

LOWE, Norman. **Historia do mundo contemporâneo**. Porto Alegre: Penso, 2011.

MACEDO, Paulo Emílio Vauthier Borges de. **A guerra e a cooperação internacional**. Curitiba, Juruá, 2002.

MAGNOLI, Demétrio. **Relações internacionais**: teoria e história. São Paulo: Saraiva, 2006.

_____. Congresso de Viena (1814-1815). In: MAGNOLI, Demétrio (Org.). **História da paz**. São Paulo: Contexto, 2013. p. 93-121.

MORGENTHAU, Hans J. **A política entre as nações**: a luta pelo poder e pela paz. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2003.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Carta das Nações Unidas e Estatuto da Corte Internacional de Justiça**. 1945. Disponível em: <http://unicrio.org.br/img/CartaONU_VersolInternet.pdf> Acesso em jan, 2016.

PATRIOTA, Antônio de Aguiar. **O conselho de segurança após a guerra do golfo**: a articulação de um novo paradigma de segurança coletiva. Brasília: Instituto Rio Branco, 1998.

RODRIGUES, Simone Martins. **Segurança internacional e direitos humanos**: a prática da intervenção humanitária no pós-guerra fria. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

SARDENBERG, Ronaldo Mota. **O Brasil e as Nações Unidas**. Brasília: FUNAG, 2013.

SARFATI, Gilberto. **Teorias de Relações Internacionais**. São Paulo: Saraiva, 2005.
TEIXEIRA, Anderson Vichinkenski. **Teoria pluriversalista do direito internacional**. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2011.
TSCHUMI, André Vinícius. **Princípio da segurança coletiva e manutenção da paz internacional**. Curitiba: Juruá, 2007.

UNITED NATIONS. **An Agenda for Peace**: preventive diplomacy, peacemaking and peacekeeping. 1992. Disponível em: <<http://www.un-documents.net/a47-277.htm>> Acesso em: fevereiro, 2016.

_____. **Report of the Panel on United Nations Peace Operations**. 2000. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/55/305> Acesso em março, 2016.

_____. **United Nations Peacekeeping Operations Principles and Guidelines**. 2008. Disponível em: <http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/capstone_eng.pdf> Acesso em: fevereiro, 2016.

UZIEL, Eduardo. **O Conselho de Segurança, as missões de paz e o Brasil no mecanismo de segurança coletiva das Nações Unidas**. Brasília: FUNAG, 2015.

ZAKARIA, Fareed. **O mundo pós-americano**. São Paulo: Companhia das Letras, 2008.