O CONSELHO DE SEGURANÇA APÓS A GUERRA DO GOLFO:

A ARTICULAÇÃO DE UM NOVO PARADIGMA DE SEGURANÇA COLETIVA

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES

Ministro de Estado Embaixador Celso Amorim
Secretário-Geral Embaixador Samuel Pinheiro Guimarães

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO

Presidente Embaixador Jeronimo Moscardo

INSTITUTO RIO BRANCO (IRBR)

Diretor Embaixador Fernando Guimarães Reis

A *Fundação Alexandre de Gusmão*, instituída em 1971, é uma fundação pública vinculada ao Ministério das Relações Exteriores e tem a finalidade de levar à sociedade civil informações sobre a realidade internacional e sobre aspectos da pauta diplomática brasileira. Sua missão é promover a sensibilização da opinião pública nacional para os temas de relações internacionais e para a política externa brasileira.

Ministério das Relações Exteriores
Esplanada dos Ministérios, Bloco H
Anexo II, Térreo, Sala 1
70170-900 Brasília, DF
Telefones: (61) 3411-6033/6034/6847
Fax: (61) 3411-9125
Site: www.funag.gov.br

ANTONIO DE AGUIAR PATRIOTA

O Conselho de Segurança após a Guerra do Golfo:

A Articulação de um novo Paradigma de Segurança Coletiva

2ª edição

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO

Brasília, 2010

Direitos de publicação reservados à
Fundação Alexandre de Gusmão
Ministério das Relações Exteriores
Esplanada dos Ministérios, Bloco H
Anexo II, Térreo - 70170-900 Brasília – DF
Telefones: (61) 3411-6033/6034 - Fax: (61) 3411-9125
Site: www.funag.gov.br - E-mail: funag@itamaraty.gov.br

Capa:
Cícero Dias - Apoio Support - Paris, 1968 - ÓST
- 130 x 89 cm - Coleção do artista, Paris

Equipe Técnica:
Eliane Miranda Paiva
Maria Marta Cezar Lopes
Cíntia Rejane Sousa Araújo Gonçalves
Erika Silva Nascimento
Júlia Lima Thomaz de Godoy
Juliana Corrêa de Freitas

Programação Visual e Diagramação:
Juliana Orem e Maria Loureiro

Impresso no Brasil 2010

Patriota, Antonio de Aguiar.
O Conselho de Segurança após a Guerra do Golfo: a articulação de um novo paradigma de segurança coletiva / Antonio de Aguiar Patriota. 2. ed. – Brasília : Fundação Alexandre de Gusmão, 2010.
232p.

ISBN: 978-85-7631-197-3

Tese apresentada no XXXIII Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco (1997).

1. Política internacional. 2. Política externa. 3. Nações Unidas – Conselho de Segurança. I. Título. II. Título: a articulação de um novo paradigma de segurança coletiva. III. Dauster, Jório. IV. Sardenberg, Ronaldo Mota. V. Costa e Silva, Alberto da. VI. Lima, Maria Regina Soares de.

CDU 327(00)
CDU 0612(100)ONU
CDU 341.123.043

Tese apresentada no XXXIII Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco (1997). Banca Examinadora: Embaixador Jório Dauster (Presidente), Embaixador Ronaldo Mota Sardenberg (Relator), Embaixador Alberto da Costa e Silva (Vice-Presidente) e Professora Maria Regina Soares de Lima.

Depósito Legal na Fundação Biblioteca Nacional conforme Lei n° 10.994, de 14/12/2004.

Sumário

Introdução, 7

Capítulo 1: A Segurança Coletiva antes da Guerra do Golfo

(A) Antecedentes Históricos e Definições, 11
(B) A Segurança Coletiva na Criação das Nações Unidas, 18
(C) O Capítulo VII da Carta das Nações Unidas; Sistemas de Defesa Determinados pela Bipolaridade; O "Capítulo VI e ½"; Medidas Adotadas sob o Capítulo VII até a Guerra do Golfo, 24

Capítulo 2: A Guerra do Golfo e o Ressurgimento de Interesse pelo Paradigma de Segurança Coletiva da Carta da ONU

(A) A Guerra do Golfo, prenúncio de um novo Conselho de Segurança?, 37
(B) A Reunião de Cúpula do Conselho de Segurança de Janeiro de 1992, 48
(C) A Agenda para a Paz do Secretário-Geral Boutros-Ghali, 56

Capítulo 3: A Invocação do Capítulo VII Após a Guerra do Golfo

(A) A Intervenção na Somália, 67
(B) O Caso da Ex-Iugoslávia, 81
(C) O Genocídio em Ruanda, 107
(D) A Questão do Haiti, 120
(E) Sanções, 137

Capítulo 4: A Articulação de um Novo Paradigma de Segurança Coletiva

(A) Os Fins, 151
(B) Os Meios, 163
(C) Os Atores, 173
(D) O Brasil, 183

Conclusão, 193

Notas, 197

Bibliografia, 217

Introdução

O agravamento da rivalidade ideológico-militar entre Washington e Moscou interrompeu, em 1948, as negociações para a conclusão dos "acordos especiais" que teriam permitido ao Conselho de Segurança dispor de "forças armadas, assistência e facilidades, inclusive direitos de passagem, necessários à manutenção da paz e da segurança internacionais", segundo os termos do Artigo 43 da Carta das Nações Unidas. A possibilidade de retomar essas negociações voltou a existir com o fim da Guerra Fria e chegou a ser contemplada por Moscou, durante os últimos meses de existência da União Soviética. A Guerra do Golfo restabelecera o consenso entre os cinco membros permanentes do Conselho de Segurança, inclusive no que se refere à autorização de medidas coercitivas sob o Capítulo VII da Carta, abrindo novas perspectivas para a instrumentação da segurança coletiva, conforme o paradigma de Dumbarton Oaks.

Em janeiro de 1992, os Chefes de Estado e Governo dos países membros do Conselho de Segurança chegaram a reafirmar seu compromisso com o sistema de segurança coletiva da Carta para lidar com ameaças à paz e reverter atos de agressão. Mas as circunstâncias claras de agressão contra a integridade territorial de um Estado membro, que caracterizaram o episódio do Golfo, não voltariam a reproduzir-se, e surgiriam, em contrapartida, desafios novos na Somália, na ex-Iugoslávia, em Ruanda, no Haiti, cujo tratamento sob o Capítulo VII pode ser analisado como a expressão de um processo não

sistemático de articulação de um novo paradigma de segurança coletiva por decisões *ad hoc* do Conselho de Segurança.

Essas experiências, aliadas a outras na aplicação de sanções, apontam no sentido de uma reformulação dos objetivos da segurança coletiva, que passam a se definir não somente em função do combate a atos de agressão internacionais e da redução dos níveis de violência interestatal, mas também na atenção dispensada a manifestações de instabilidade no interior dos Estados, sejam elas o produto de conflitos armados ou não. Os meios aos quais o Conselho de Segurança tem recorrido para impor essa nova concepção da segurança coletiva não parecem tampouco se orientar no sentido de uma adesão estrita aos dispositivos da Carta, revelando, pelo contrário, que o Artigo 43 permanece letra morta, enquanto o uso da força é delegado a coalizões multinacionais, exércitos nacionais, operações de paz, ou à OTAN.

Não resta dúvida de que o Conselho de Segurança vive um momento de vitalidade, que justifica afirmações como a do ex-Secretário-Geral Boutros-Ghali em setembro de 1994 em Nova Délhi: "*We, the United Nations Organization, the Security Council, your country (...) are engaged in a creative moment in history. We are trying to build the first true system of collective security*".[1] Mas pairam incertezas sobre os efeitos que a prática recente do Conselho está tendo para a credibilidade da Organização, e não está claro se o conceito de segurança coletiva se redefine segundo opiniões e valores amplamente compartilhados, ou se desvirtua para a promoção de interesses individuais.

Nos capítulos a seguir serão recordadas as etapas da evolução do conceito de segurança coletiva que antecederam à formulação do Capítulo VII da Carta, como prólogo a um exame de sua delimitação ao fim da II Guerra Mundial e de sua aplicação a situações específicas, com ênfase nos casos posteriores à Guerra do Golfo, a partir da qual, sob influência de Boutros-Ghali e de sua "Agenda para a Paz", o Conselho de Segurança operou saltos quantitativos e qualitativos na autorização da coerção. A Somália, a ex-Iugoslávia, Ruanda, Haiti são os cenários que, juntamente com os alvos de sanções, fornecem o pano de fundo para a abordagem dos fins e dos meios segundo os quais o Conselho de Segurança reinterpreta seu mandato no que tange à autorização de medidas coercitivas sob o Capítulo VII da Carta, aquele que define o sistema de segurança coletiva das Nações Unidas. A identificação dos principais atores nesse processo se encerra com o pensamento voltado para a participação direta que o Brasil continuará a ter

nos trabalhos do Conselho de Segurança, quando regressar ao órgão em janeiro de 1998, para cumprir seu oitavo biênio como membro não permanente.

Capítulo 1

A Segurança Coletiva antes da Guerra do Golfo

(A) Antecedentes Históricos e Definições

A formulação jurídica primeira da ideia de segurança coletiva se exprime nos Artigos 10 e 16 do Pacto da Liga das Nações, segundo os quais cada Estado membro se compromete a respeitar e preservar a integridade territorial e a independência política de todos os membros da Liga (Artigo 10), e o Estado que recorrer à guerra será sujeito a sanções e poderá ser coagido militarmente por forças das partes contratantes (Artigo 16). Associada ao Presidente norte-americano Woodrow Wilson, a concepção original de uma organização mundial capaz de evitar a recorrência da guerra (no caso a I Guerra Mundial), a partir de um esforço coletivo de preservação da paz baseado no direito internacional, teria sido, segundo Henry Kissinger, de autoria do Foreign Secretary britânico Edward Grey.[1] Em carta datada de setembro de 1915 ao Coronel House, assessor para assuntos de segurança do Presidente Wilson, Grey embora representante de um país que durante duzentos anos se pautara pela política do equilíbrio do poder - acenava com a doutrina inovadora da segurança coletiva, movido menos por um repentino impulso idealista do que pelo interesse em envolver os Estados Unidos na defesa da velha ordem da Europa.

O esboço da concepção da Liga, que viria a ser incorporada ao Tratado de Versalhes, foi apresentado por Wilson pela primeira vez em maio de 1916.

O Coronel House, encarregado, desde 1917, de preparar estudos sobre o pós-guerra, trabalharia com um grupo de peritos recrutados, sobretudo no meio universitário – e que funcionou à margem do Departamento de Estado – na relação de um projeto, cujos parâmetros já estariam delineados quando o estabelecimento de uma Sociedade Geral das Nações foi defendido por Wilson como o último dos célebres "quatorze princípios básicos da justiça internacional" em janeiro de 1918. Complementado por acréscimos britânicos e franceses, seria esse o texto apresentado, em 1919, aos demais participantes da Conferência de Paris, entre os quais o Brasil (que seria junto com 31 outros países, signatário original do Tratado de Paz e do Pacto criador da Liga das Nações).

A ordem internacional concebida por Wilson, em que os interesses nacionais são colocados a serviço de valores éticos, na adesão a um sistema jurídico multilateral, representou uma ruptura revolucionária com séculos de diplomacia europeia, fundamentada no equilíbrio entre os principais centros de poder e na separação entre moral individual e coletiva. Não obstante, a visão wilsoniana criaria um impacto suficientemente duradouro para se transformar em um dos polos em torno dos quais se organizariam as relações internacionais durante o restante do século, especialmente depois de criada a Organização das Nações Unidas em 1945.

A convicção com que Wilson abraçou a causa da segurança coletiva e a sobrevivência de sua visão permitem que se lhe reconheça senão a paternidade da ideia, ao menos o título de "originator" que lhe atribui Kissinger.[2] Na realidade, os antecedentes da segurança coletiva poderiam ser buscados em um passado mais longínquo. Desde que se esfacelara o sonho da monarquia universal, com o fim da Guerra dos Trinta Anos, os tratados de Westfália criaram a base jurídica para uma Europa de Estados soberanos, que situaria a problemática da paz e da guerra em termos passíveis de serem descritos com base em uma escala cujos dois extremos seriam os do realismo e o de um idealismo internacionalista. Breves referências a Hobbes e Kant – representantes axiomáticos desses extremos - podem ajudar a esquematizar as marchas e contramarchas da evolução da noção de segurança coletiva.

Na Prússia do século XVIII, Emanuel Kant defendera a tese de que a paz universal pode ser garantida por um sistema jurídico apoiado por todos os Estados. Retomando a proposta do Abbé Saint-Pierre, que ao fim da guerra de sucessão espanhola concebera uma organização de príncipes para assegurar a "paz perpétua", Kant imaginou uma aliança subscrita por todos

os povos, uma verdadeira liga de nações destinada a salvaguardar a liberdade dos aliados e acabar com todas as guerras.[3] Se a guerra não podia ser simplesmente abolida, os perigos inerentes à beligerância deviam levar os estados a se associar na busca da paz, da mesma forma que a luta de todos contra todos havia instado o homem a se organizar em sociedades civis.

Se Kant é invocado como fonte de inspiração ao processo de estabelecimento de mecanismos multilaterais para a promoção da paz, que começou com as Conferências da Haia de 1899 e 1907 e desembocou na constituição de organismos internacionais após cada um dos grandes conflitos do século XX, a atitude inversa, de ceticismo ante a cooperação internacional e atribuição de ênfase ao papel exercido pelo poder - sobretudo o militar - nas relações entre Estados, costuma ser associada ao nome de Thomas Hobbes. Contemporâneo da Guerra de Trinta Anos, Hobbes descreve o estado natural do ser humano como de permanente luta de todos contra todos para manter sua liberdade e, se possível, aumentar suas posses ("*nasty, brutish, and short*" é o conhecido epíteto de Hobbes para descrever essa existência primitiva). A alternativa possível é a vida em comunidade liderada por um soberano – o "Leviathan" – que, por ser humano também, tenderá a exercer autoridade ilimitada, provavelmente despótica, sobre os demais. Pouco é dito no "Leviathan" sobre as relações entre comunidades, mas Bertrand Russell comenta que Hobbes é incapaz de sugerir outra forma de relação entre os Estados que a guerra e a conquista, "with occasional interludes".[4]

Adotada a perspectiva de um "quarto pós-guerra", sugerida por Rubens Ricúpero para situar o pós-Guerra Fria[5], poderíamos identificar três ondas sucessivas – após Westfália – de busca da hegemonia pela coerção, seguidas de tentativas de preservação da estabilidade e redução dos níveis de violência pela articulação de mecanismos internacionais de cooperação. A ideia de império, ressuscitada por Napoleão, propiciaria o surgimento de uma diplomacia limitadora de ambições hegemônicas, a partir do Congresso de Viena, pela substituição do exercício unilateral do puro poder nacional, do início da era moderna, pela concertação coletiva. As potências europeias formariam, no século XIX, um sistema, fundamentado em um autoproclamado direito de intervenção, para proteger o *status quo*, que impediu a eclosão de uma guerra continental por quase cem anos. A relativa homogeneidade dos governos monárquicos interessados na preservação do sistema permitiu que esse "Concerto europeu" funcionasse como um instrumento eficaz de preservação da estabilidade, que não chegaria, entretanto, a constituir exemplo

de segurança coletiva - segundo análises como as de Flynn e Shcheffer.[6] Poder-se-ia considerar, assim, que a segurança coletiva só viria a ser experimentada após as duas tentativas de dominação europeia capitaneadas por Berlim, neste século, quando as coalizões vitoriosas se dispuseram a examinar novos métodos de administração da segurança internacional por instituições multilaterais de expressão universal.

A propósito, a proliferação de referências à Paz de Westfália nos debates sobre o pós-Guerra Fria parece decorrer, em boa parte, do sentimento de que estaria em formação uma nova era, no que se refere ao papel desempenhado pelo conceito de soberania na ordem mundial, seja no plano estratégico/militar, econômico ou dos valores.[7] Entretanto, superadas as análises mais fantasiosas do chamado primeiro pós-Guerra Fria – o que vai da queda do muro de Berlim à Guerra do Golfo[8] – as reavaliações do conceito de soberania motivadas pelo processo de crescente interdependência e globalização do mundo contemporâneo, ausente a rivalidade ideológica leste-oeste, parecem apontar mais para sua erosão e mutação do que propriamente para sua extinção. Samuel Huntington, por outro lado, sublinha o significado da Paz de Westfália como penúltimo divisor de águas do ponto de vista da evolução histórica dos conflitos (o último dos quais seria o do "*clash of civilizations*" do mundo em gestação prenunciado pela crise da Bósnia).[9] Cicely Wedgwood observa que a Guerra dos Trinta Anos representou uma transição entre os conflitos religiosos do passado e os conflitos do futuro,[10] que Huntington subdividirá em três fases (a primeira, até a revolução francesa, opondo príncipes, monarcas absolutos e constitucionais, a segunda, até a guerra civil espanhola, entre nações, e a terceira até a Bósnia, ideológica)[11].

Os partidários da segurança coletiva seriam derrotados no entre guerras. Nos EUA, o isolacionismo da maioria da Comissão de Negócios Estrangeiros do Senado se recusou a ratificar o idealismo presidencial, em uma manifestação da dialética realista/internacionalista que hoje, ainda, opõe os congressistas responsáveis pelos atrasos no pagamento da contribuição norte-americana ao orçamento das Nações Unidas aos defensores do multilateralismo da ONU. A ausência dos EUA da Liga das Nações impediria, de saída, que a fórmula de segurança coletiva de Wilson se concretizasse em acordo com o alcance universal de sua concepção. Os documentos do Senado norte-americano denotam, em particular, que a obrigação de garantir a integridade territorial e independência de todos os membros da Liga foi considerada inaceitável e em contradição com a liberdade soberana dos

EUA.[12] Tampouco a prerrogativa de aplicação de embargo aos infratores do Pacto, entusiasticamente defendida por Wilson, recebeu acolhida favorável. Figura, ademais, entre os motivos para a rejeição do Pacto o de que ele não assegurava aos EUA o mesmo número de votos que ao Império Britânico – que contava com o seu próprio e mais os dos domínios e colônias (Canadá, Austrália, África do Sul, Nova Zelândia e Índia), reflexo da importância das questões de procedimento para a viabilização de mecanismos coletivos de preservação da segurança.

Dificuldades relacionadas ao equacionamento da variável hemisférica no projeto de organização mundial merecem referência mais detida, por seu papel central no processo de ratificação do Pacto. Wilson introduzira no Pacto menção explícita à doutrina Monroe, não só por imaginar que estaria contribuindo para sua aceitação interna, como por acreditar ele próprio que os EUA deviam continuar a proteger o Hemisfério Americano de interferência estrangeira, apesar de a filosofia da Liga não permitir, a rigor, o reconhecimento de esferas de influência. Essa duplicidade de propósitos é responsável por análises como a de Gaddis Smith em "The Last Years of the Monroe Doctrine", que reduzem o idealismo wilsoniano a um "*hypocritical cloak for traditional selfish purpose*".[13] Como afirma Gaddis Smith, a doutrina Monroe estava longe de ser um "entendimento regional", como pretendia o Artigo 21 do Pacto, tratando-se de uma declaração unilateral do Governo norte-americano, invocada por sucessivas administrações (especialmente a de Theodore Roosevelt) como justificativa para intervenções na América Latina. Deixando de lado sua legitimidade no plano interamericano, era inegável que a coerência da doutrina Monroe ficava comprometida a partir do momento em que os EUA admitiam interferir em assuntos extra-hemisféricos.

A verdade é que, em 1920, a maioria da opinião pública norte-americana e do Congresso dos EUA preferiam a doutrina Monroe ao universalismo da Liga. Alguns senadores condicionaram sua aceitação do Pacto à adoção de reserva segundo a qual "*The United States will not submit to arbitration or inquiry by the Assembly or the Council of the League of Nations any questions which in the judgment of the United States depend upon or relate to its long-established policy, commonly known as the Monroe doctrine; said doctrine is to be interpreted by the United States alone and is hereby declared to be wholly outside the jurisdiction of said League of Nations*".[14] Entretanto, nem essa proposta, que Wilson considerou

inaceitável, seria capaz de arregimentar os votos necessários para a ratificação do Pacto.

Os debates sobre a adesão norte-americana à Corte Permanente de Justiça, enfrentariam resistência semelhante no Senado. O Pacto Briand-Kellog de 1928, que condenava a guerra como um instrumento de política nacional e promovia a solução pacífica de controvérsias, iniciativa conjunta dos EUA e da França, só seria aceito pela Comissão de Relações Exteriores do Senado no entendimento de que se preservava o direito à autodefesa, e, especificamente, a doutrina Monroe como parte integrante da política nacional de defesa e segurança. A não participação dos EUA na Liga das Nações, frustrações crescentes com sua inoperância, as agressões japonesas contra seus vizinhos na Ásia, a ameaça do nazismo/fascismo contribuíram para que, no âmbito interamericano, emergisse uma aspiração por compromissos de apoio recíproco na esfera da segurança.[15]

A possível contradição entre segurança coletiva e os chamados "entendimentos regionais" do Artigo 21 do Pacto da Liga das Nações não escapou ao ex-Secretário- Geral Boutros-Ghali, que, em conferência pronunciada na Universidade de Upsala em 1968, mencionou a inexistência de um mecanismo de integração de acordos regionais na lógica da Liga como um dos elementos que a tornariam ineficaz e inadaptada à conjuntura internacional da época, e abriria caminho para a formação de uma rede de alianças e contra-alianças no período do entre guerras.[16] O problema da coexistência da segurança coletiva postulada em termos universais com acordos de segurança territorialmente circunscritos permanece relevante até hoje e se situa no cerne das diferentes interpretações dadas ao termo "segurança coletiva". Formulador moderno do realismo, Hans Morgenthau definiu segurança coletiva de um ponto de vista não universal em "Politics among Nations", 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 seus membros.[17]

Henry Kissinger, contudo, insiste com particular clareza na diferença entre alianças e segurança coletiva: "(...) *alliances in which America participated (such as NATO) were generally described as instruments of collective security. This is not, however, how the term was originally conceived, for in their essence, the concepts of collective security and of alliances are diametrically opposed. Traditional alliances were directed against specific threats and defined precise obligations for specific groups of countries*

linked by shared national interests or mutual security concerns. Collective security defines no particular threat, guarantees no individual nation, and discriminates against none. It is theoretically designed to resist any threat to the peace, by whomever might pose it and against whomever it might be directed. Alliances always presume a specific potential adversary; collective security defends international law in the abstract, which it seeks to sustain in much the same way that a judicial system upholds a domestic criminal code. In an alliance the casus belli *is an attack on the interests of the security of its members. The* casus belli *of collective security is the violation of the principle of 'peaceful settlement of disputes' in which all peoples of the world are assumed to have a common interest. Therefore, force has to be assembled on a case by case basis from a shifting group of nations with a mutual interest in 'peacekeeping'* ".[18]

O Dicionário de Ciência Política também define a expressão em termos essencialmente globais, como a garantia da integridade territorial e da independência de cada Estado por todos os Estados, com base em um acordo prévio sobre o status a ser defendido, aceitação dos riscos envolvidos nesse esforço e poder suficiente para lidar com qualquer combinação de Estados que venham a desafiar o sistema.[19] Por outro lado, se as definições de segurança nacional em termos estritamente militares pareceriam hoje demasiado estreitas, as redefinições de segurança coletiva como um conceito predominantemente econômico ou ambiental não se impuseram suficientemente para que o termo tenha perdido sua conotação primordialmente estratégico/militar. Lincoln Bloomfield sugere uma definição contemporânea que procura captar algo da ambiguidade do conceito no que tange à universalidade, como "*advanced commitment by the community of nations, preferably as a whole, to enforce the UN's strictures against aggression and genocide by force, if necessary*".[20] Valeria recordar que o significado amplo do adjetivo "coletiva" acoplado à visão wilsoniana da segurança internacional que inspiraria tanto a criação da Liga como da ONU, não chegara a englobar, pelo menos em uma primeira etapa, os responsabilizados pela I e II Guerra Mundiais – como atesta, por exemplo, a presença das referências às "nações inimigas" que subsistem até hoje na Carta da ONU. Inis Claude, em "*Swords into Plowshares*" apresenta a ideia de segurança coletiva simplesmente como um substituto para a ordem internacional do equilíbrio de poder.[21] Ruth Russell constata, enfim, a inexistência de acordo sobre o sentido exato de segurança coletiva.[22]

Implícita ou mesmo explícita nas definições geograficamente estreitas ou extensas da expressão está a importância da capacidade de coerção militar e não militar (mediante sanções) de um sistema de segurança coletiva para que seus fundamentos morais e jurídicos possam prevalecer. É nesse aspecto que reside uma das diferenças fundamentais entre os paradigmas de segurança coletiva da Liga das Nações e das Nações Unidas, a outra sendo a dos sistemas de votação, por consenso no Conselho da Liga, e, por uma maioria dos votos – inclusive o voto afirmativo dos cinco membros permanentes – no Conselho de Segurança das Nações Unidas. Traço comum a ambos os sistemas, em contrapartida, é a inaplicabilidade do princípio da segurança coletiva a uma agressão cometida por potência dominante.

O sistema da Liga previa a possibilidade de autorização de recurso à força militar coletiva, caso falhassem as sanções políticas comerciais e financeiras do Artigo 16. O Conselho podia recomendar que as partes contratantes contribuíssem com forças terrestres, navais ou aéreas para o combate à agressão, mas era deixada aos Estados, individualmente, a decisão sobre o uso da força. Dada a latitude interpretativa inerente aos dispositivos acionadores da coerção, e em vista da exigência de tomada de decisões por consenso, a Liga acabou se revelando inoperante, com raras exceções, a principal delas havendo sido a das sanções aplicadas de 1935 a 1936 por 52 dos 59 Estados membros da SDN contra a Itália, após a agressão de Mussolini contra a Etiópia. A China foi autorizada, pela Assembleia, a sancionar o Japão em represália à ocupação da Manchúria. Não se esboçou, contudo, qualquer iniciativa de ação militar conjunta sob o guarda-chuva da Liga.

(B) A Segurança Coletiva na Criação das Nações Unidas

A malfadada experiência da Liga das Nações e o nível traumático de violência e destruição produzido pela II Guerra Mundial foram decisivos para que, em Dumbarton Oaks, se procurasse elaborar um sistema internacional mais eficiente no desestímulo e combate a atos de agressão. Um mês após a ocupação nazista de Praga, em abril de 1939, Franklin Roosevelt invocaria – por primeira vez desde Wilson – a existência de um vínculo entre a agressão a países menores e a segurança dos EUA. No mesmo mês ele declararia perante a União Pan-Americana que os interesses de segurança norte-americanos não cabiam mais nos limites da doutrina Monroe. Assim como Wilson, Roosevelt passara a contemplar um engajamento mundial permanente

por parte dos EUA, mas sua concepção da estabilidade internacional garantida pelos chamados "quatro policiais" (EUA, Reino Unido, União Soviética e China), não exigia, em sua versão original, a criação de um organismo mundial.

Em seu discurso sobre as quatro liberdades, de janeiro de 1941, Roosevelt se referiria à necessidade de um sistema permanente e amplo de segurança geral. Na verdade, ele encarregara, desde o início da guerra, uma equipe sob a supervisão de seu Secretário de Estado Cordell Hull – comandada pelo assessor econômico de origem russa Leo Pasvolsky – de planejar a paz nos campos da segurança, limitação de armamentos, relações econômicas e outras formas de cooperação internacional. Foi necessário o ataque japonês contra Pearl Harbor, em dezembro de 1941, no entanto, para que começasse a emergir em Washington um consenso sobre a transformação da aliança contra o Eixo em um agrupamento permanente de "Nações Unidas".[1]

O internacionalismo de Cordell Hull e Leo Pasvolsky militou, sem dúvida, a favor da criação de uma nova organização. Em Londres, Churchill acabou abandonando sua visão de um sistema de arranjos regionais comunicáveis entre si, menos por influência do "Foreign Office" sob Anthony Eden do que por haver chegado à conclusão de que era a única forma de garantir a participação norte-americana na defesa do ocidente europeu. A maior preocupação do Primeiro-Ministro britânico, desde suas reflexões iniciais sobre o pós-guerra, fora a de cercear a ação soviética na Europa. Diferentemente de Roosevelt, por outro lado, Churchill queria garantir um lugar proeminente para a França nos futuros acordos, e não estava convencido da relevância que uma China enfraquecida, e em guerra civil, podia ter para a estabilidade internacional. Ainda assim, procuraria, sem êxito, conciliar a ideia dos quatro policiais com a da criação de um Conselho da Europa, objeto principal de seu interesse. O Gabinete de Guerra britânico se inquietava, particularmente, ante a perspectiva de que uma nova organização viesse a acelerar o desmantelamento de seu império colonial, interpretação que Roosevelt não se preocuparia em desfazer.

Stalin se manifestara desde a Conferência de Teerã em termos semelhantes aos de Churchill, defendendo um Conselho europeu para assuntos de segurança, dirigido conjuntamente por Washington, Londres, Moscou e um quarto integrante. Entretanto, com o afastamento por Cordell Hull do Subsecretário de Estado Sumner Welles, principal simpatizante do regionalismo no Departamento de Estado, Roosevelt, Churchill e Stalin foram convergindo em torno da ideia de um organismo aberto à participação geral, no qual um

diretório de potências deteria o controle sobre as decisões de segurança coletiva. A liderança de Roosevelt, que fora instrumental para preservar a aliança contra o nazismo, passaria a ser decisiva para o planejamento e a execução da nova arquitetura internacional no plano da paz e segurança.

O tema da segurança coletiva dominou os debates entre Stettinius, Cadogan e Gromyko, chefes das delegações dos EUA, Reino Unido e URSS em Dumbarton Oaks. Esse trio negociou o texto básico, mostrado em seguida aos chineses, que se transformaria no projeto de Carta da ONU examinado pelos participantes da Conferência de São Francisco em abril de 1945. O "*possible plan for a General International Organization*", se converteu na base principal para os trabalhos. Estabelecida a concepção multilateral universal do organismo – do qual estariam inicialmente excluídas as potências inimigas – os pontos que maior controvérsia geraram foram o da composição do órgão responsável pelas questões de segurança, o "Executive Council" na sua versão preliminar, e o da opção entre uma força internacional permanente ou forças *ad hoc* a serem convocadas em caso de necessidade.[2]

Aos "quatro policiais" originais foi acrescentada a França, por insistência britânica, que se tornaria o quinto membro permanente dotado de poder de veto, de um Conselho de Segurança no qual se sentariam seis membros não permanentes por períodos de dois anos, sem a reeleição imediata permitida pelo Pacto da Liga. A União Soviética se opusera inicialmente à inclusão da França entre os membros permanentes considerando que, assim como a China, ela contribuíra muito pouco para o esforço de guerra. Roosevelt, que, como se sabe, desejava ter o Brasil entre os membros permanentes, não concordou imediatamente com a atribuição desse status à França, mas acabou aceitando, assim como os soviéticos, que as propostas emanadas da Conferência reservassem à França um lugar permanente no Conselho "*in due course*". Ante as objeções britânicas e soviéticas, Roosevelt não insistiu na participação brasileira como membro permanente naquele momento, mas, segundo anotações de Stettinius em seu diário, não desistira de "*provide a place for them eventually on the Council*".[3] Apesar da intenção do Presidente e do Secretário de Estado de reservar um assento permanente para o Brasil no futuro órgão, os demais membros da delegação norte-americana e o próprio Stettinius tinham dúvidas sobre o assunto e terminariam por convencer seus superiores a deixá-lo de lado.

Os participantes em Dumbarton Oaks estavam de acordo, desde o início, em dotar o novo organismo de ferramentas coercitivas, a capacidade de

"*enforcement*", que viria a se converter no núcleo do Capítulo VII da Carta. Os soviéticos foram os únicos a defender uma concepção impositiva da solução pacífica de controvérsias, que, caso adotada, obrigaria eventuais partes em uma controvérsia a aceitar medidas ditadas pelo Conselho sobre quaisquer diferendos (questões de fronteira, por exemplo). Gromyko acabou acatando, entretanto, a abordagem não coercitiva dos dispositivos que viriam a figurar no Capítulo VI. A força só seria utilizada em última instância e em casos de "agressão" – expressão defendida pela URSS – ou "ruptura da paz" – como preferiam os britânicos, para os quais a palavra "agressão" ficara associada negativamente à experiência da Liga. O entendimento entre soviéticos e britânicos se daria mediante a retenção de ambos os termos, aos quais se somaria o das "ameaças à paz", o terceiro elemento desencadeador de medidas coercitivas. O Conselho de Segurança seria chamado, pelo Artigo 39 da Carta da ONU a julgar se uma determinada situação internacional poderia ser enquadrada sob uma dessas três circunstâncias, para poder sancionar ou coagir militarmente um país sob o Capítulo VII. Na ausência de definições dessas expressões na Carta, ou mesmo em seus "*travaux préparatoires*", entretanto, o julgamento do Conselho se tornaria menos jurídico do que político, não havendo, na opinião de Cot e Pellet, um fio condutor que permita uma classificação coerente das diversas situações enumeráveis sob o Artigo 39.[4] O Capítulo VI se aplicaria ao tipo de "controvérsia que possa vir a constituir uma ameaça à paz e à segurança internacionais", nos termos do Artigo 33 da Carta. Mas a falta de clareza na distinção entre situações de ameaça à paz e aquelas que podem vir a se transformar em ameaça à paz contribuiria para que a fronteira entre os Capítulos VI e VII se revelasse, no futuro, algo porosa.[5]

Em que pese à disposição inicialmente favorável dos três em relação à ideia de uma força policial internacional, eles já haviam desistido deste paradigma quando chegaram a Dumbarton Oaks. Os norte-americanos passaram a ver riscos na possibilidade de que tal força se convertesse em um aparato superestatal capaz de se tornar ele próprio uma ameaça à paz (sem falar na sua provável rejeição pelo legislativo); os soviéticos começaram a considerar a ideia pouco prática (temendo talvez por sua esfera de influência na Europa oriental em fase de consolidação), e Churchill, nunca chegara a ter entusiasmo pela transformação da aliança militar do tempo de guerra em um exército permanente. Não obstante, a ideia de criação de uma força aérea conjunta das Nações Unidas dominaria a agenda do subgrupo encarregado

de assuntos militares, e só seria descartada por soviéticos e britânicos – para alívio de Stettinius – após longos debates.

A fórmula que se revelou aceitável para todos foi a de forças aéreas, marítimas e terrestres em estado de alerta, acionáveis pelo Conselho de Segurança, com base em acordos específicos concluídos entre os Estados membros e a Organização. Por sugestão britânica, uma Comissão de Estado-Maior, inspirada no comando das forças aliadas na II Guerra Mundial, assumiria o controle militar de operações que viessem a ser autorizadas no futuro. Os soviéticos favoreciam a participação de todos os membros do Conselho de Segurança na Comissão de Estado-Maior, mas não objetaram à proposta britânica de limitá-la aos cinco membros permanentes.

Segundo calcula Gromyko em suas memórias, Dumbarton Oaks foi responsável por 90 por cento da versão definitiva da Carta da ONU.[6] Em Yalta, Churchill, Roosevelt e Stalin se entenderiam sobre a questão do veto, descartando a proposta inicial anglo-americana, segundo a qual o voto de um único membro permanente em desacordo com os demais não seria obstáculo à tomada de decisões pelo Conselho de Segurança, opção inaceitável para a URSS por razões óbvias. Prevaleceu a regra da unanimidade dos membros permanentes para as decisões não processuais, havendo ficado acordado em São Francisco que questões de procedimento seriam aquelas assim consideradas pela unanimidade dos P-5.

Não tardaram a aparecer as manifestações de contrariedade por parte daqueles que haviam sido excluídos do processo de Dumbarton Oaks. As frustrações da América Latina, em particular, levariam à organização da Conferência de Chapultepec, onde se forjariam novos compromissos de segurança regional, no entendimento de que eles se harmonizariam com os princípios e objetivos da Organização Internacional a ser criada, e na expectativa de aperfeiçoamento subsequente de um esquema Hemisférico mais formal - o que viria a se concretizar, em 1947, com o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca, TIAR. A Ata de Chapultepec estabelecia que um ataque a qualquer Estado era equiparável a um ataque contra todos os Estados signatários da Declaração, e que, em caso de agressão, tais Estados manteriam consultas para examinar as medidas a serem adotadas.

Em decorrência de Chapultepec, reacendeu-se em Washington a controvérsia provocada pelas referências à Doutrina Monroe no Pacto da Liga das Nações. Montou-se um "*lobby*" liderado pelo futuro Secretário de

Estado John Foster Dulles e pelo Secretário da Guerra e ex-Secretário de Estado, Henry Stimson, decidido a deixar claro na Carta da ONU que potências extra-regionais não teriam direito de vetar iniciativas dos EUA nas Américas. Stimson faria questão de lembrar que "*even the League of Nations accepted the Monroe doctrine and left it untouched*" e prometer aos internacionalistas do Departamento de Estado que "*if this Administration consents to an overruling of the Doctrine, they are in for trouble*".[7] Cordell Hull e Pasvolsky, por sua vez, temendo que o estabelecimento de um regime especial para o Hemisfério Ocidental enfraquecesse a autoridade futura do Conselho de Segurança, passaram a trabalhar para evitar que o projeto de Dumbarton Oaks fosse reaberto em São Francisco.

Anthony Eden pôs fim à controvérsia, opondo-se às propostas de emenda dos defensores da especificidade americana ("*I did not come here for the purpose of signing a regional agreement*").[8] A delegação norte-americana, que por precaução de Roosevelt, incluía parlamentares, entre os quais o influente Senador republicano Arthur Vandenberg, se conformou com o reconhecimento da autodefesa do Artigo 51 e com as alusões a acordos e entidades regionais dos Artigos 52, 53 ("nada na presente Carta impede a existência de acordos ou de entidades regionais, destinadas a tratar dos assuntos relativos à manutenção da paz e da segurança internacionais que forem suscetíveis de uma ação regional, desde que tais acordos ou entidades regionais e suas atividades sejam compatíveis com os Propósitos e Princípios das Nações Unidas") e 54, e não insistiu nas referências a Monroe. Na interpretação de Vandenberg o sentido essencial de sua doutrina fora preservado, na medida em que os EUA disporiam de direito de veto sobre atividade extrema no hemisfério.

O Brasil considerou "satisfatório" o texto de Dumbarton Oaks, em sua reação transmitida em novembro de 1944 ao Departamento de Estado.[9] Na Cidade do México, a Delegação brasileira participaria da formulação dos sete elementos orientadores da atuação em São Francisco dos signatários da Ata de Chapultepec (universidade como objetivo último da organização internacional; necessidade de ampliação da definição dos objetivos da organização; necessidade de definição dos poderes da Assembleia Geral; ampliação da jurisdição e autoridade da nova Corte Internacional de Justiça; necessidade de uma agência para a promoção da cooperação intelectual; solução de conflitos interamericanos por seus próprios métodos e sistemas - em harmonia com os da organização mundial; representação adequada da

América Latina no Conselho de Segurança). Opúnhamo-nos à concessão de votos à Ucrânia e Bielorrússia, mas, em troca do levantamento das objeções soviéticas à presença da Argentina em São Francisco, os países latino-americanos como um bloco acederam ao *quid pro quo* proposto por Stettinius (então promovido a Secretário de Estado) de admitir a participação das duas repúblicas soviéticas contra luz verde de Moscou em relação a Buenos Aires. Embora contrários por princípio ao veto, decidimos que "era necessário confiar nas grandes potências" como afirmaria o Embaixador Leão Velloso em seu discurso na I Sessão Ordinária da Assembleia Geral.[10] Os esforços brasileiros seriam no sentido de atenuar a rigidez do veto com a possibilidade de revisão da Carta. A constatação de que as grandes potências não se mostrariam dispostas a permitir a reabertura da discussão em torno do número de lugares permanentes no Conselho de Segurança levaria Leão Velloso a abster-se de levantar o assunto em São Francisco e registrar em carta ao Secretário de Estado dos EUA "a decepção que poderia causar à opinião pública a exclusão do Brasil".[11] A esse respeito Gaddis Smith observa que "*[President] Vargas (...) wanted a permanent seat for Brazil on the Security Council, claimed that President Roosevelt had promised it, and was angry at the American refusal to support his claim*".[12]

(C) O Capítulo VII da Carta das Nações Unidas; Sistemas de Defesa Determinados pela Bipolaridade; o "Capítulo VI e 1/2"; Medidas Adotadas sob o Capítulo VII até a Guerra do Golfo.

A entrada em vigor da Carta da ONU em 24 de outubro de 1945 abriu um novo capítulo na História da segurança coletiva. Um instrumento internacional destinado a aplicar-se à comunidade das nações como um todo regulamentava com um grau de especificidade sem precedentes os termos e condições para a autorização de ações coercitivas para a preservação da paz. O fulcro dessa regulamentação era o Capítulo VII.

F. T. Liu retém os elementos básicos do sistema das Nações Unidas para a preservação da paz e segurança internacional no seguinte parágrafo: "*The original system devised by the United Nations to ensure the maintenance of international peace and security is outlined in Chapters VI and VII of the Charter. Briefly it is meant to function in the following manner. When a dispute arises between two governments, the parties concerned are obliged, under Chapter VI, to seek a solution by peaceful*

means, mainly by negotiation, conciliation, mediation and arbitration. If the peaceful means should prove insufficient and the dispute escalates into armed conflict, then Chapter VII comes into play. That Chapter, which constitutes the core of the UN collective security system, stipulates that in case of any threat to the peace, breach of the peace or act of aggression, the Security Council may take enforcement measures to restore peace, first non-military measures such as arms embargoes and economic sanctions, and, in the last resort, the use of force."[1] Em linguagem onusiana, o Capítulo VII chega a ser sinônimo de segurança coletiva.

O Capítulo VII da Carta da ONU atribui ao Conselho de Segurança o monopólio sobre a autorização da coerção militar e não militar, excetuado o direito individual ou coletivo à legítima defesa previsto pelo Artigo 51. As decisões inspiradas nos dispositivos do Capítulo VII se distinguem das demais decisões do CSNU essencialmente por não requererem o consentimento da parte às quais elas se aplicam. As possibilidades de ação oferecidas pelo Capítulo VII podem ser consideradas como manifestações de dois enfoques distintos para restabelecer a paz: o do isolamento e o da intervenção. O primeiro seria o das sanções, previstas pelo Artigo 41, que podem assumir feições variadas, indo do isolamento diplomático, passando pelos embargos de armas até chegar às sanções abrangentes, inclusive econômicas e comerciais. O segundo seria o da ação coercitiva armada contemplada pelo Artigo 42.[2]

Tanto a lógica do isolamento como a da intervenção conflitariam, em princípio, com os preceitos de não intervenção nos assuntos internos dos Estados consagrados no Artigo 2.7 da Carta e da igualdade soberana de todos os membros da Organização do Artigo 2.1. O próprio Artigo 2.7, entretanto, esclarece que o princípio da não intervenção "não prejudicará a aplicação de medidas coercitivas sob o Capítulo VII". Ao determinar que uma situação trazida a sua atenção ameaça a paz internacional, o CSNU tem, portanto, o poder de adotar decisões que desconsideram a soberania da parte responsabilizada por tal ameaça e que, nos termos do Artigo 25, se tornam *ipso facto* mandatórias para os demais Estados membros.

Os instrumentos de coerção a disposição do CSNU fazem parte de um espectro contínuo que comporta desde medidas brandas de isolamento diplomático até intervenções militares de grande escala. O paradigma original de segurança coletiva formulado em Dumbarton Oaks previa, como visto anteriormente, um sistema de arregimentação de forças armadas dos Estados

membros, bem como instituições e procedimentos para acioná-las em casos graves de ameaça à paz, ruptura da paz ou atos de agressão. Em contraste com o Pacto da Liga das Nações, a Carta não somente permitia que o CSNU contemplasse o uso da força e facultava à ONU o direito de impor a paz militarmente, como determinava nos Artigos 43, 45 e 47 do Capítulo VII a adoção de preparativos para a convocação de exército internacional sob o comando da ONU, em caso de necessidade.

A rivalidade entre Washington e Moscou, que erodiu progressivamente a colaboração estratégica forjada durante a Guerra para o combate à Alemanha nazista, interveio no momento em que se iniciavam as negociações e se definiam planos para os acordos encomendados pelo Artigo 43. Em meados de 1947 já pareciam irreconciliáveis os enfoques norte-americano e soviético. A discórdia na Comissão de Estado-Maior subordinada ao CSNU (o "*Military Staff Committee*" do Artigo 47) se centrava na participação relativa de cada um dos cinco membros permanentes na força internacional e em seu dimensionamento global também. Os EUA queriam uma força composta por duzentos mil soldados (vinte divisões), 84 destroyers, 90 submarinos e 3500 aviões de combate. Os números defendidos pelos soviéticos situavam-se em patamar consideravelmente inferior: 12 divisões de infantaria, 24 *destroyers*, 12 submarinos, 900 aviões.[3]

Inquieta ante a perspectiva de uma preponderância norte-americana nas eventuais intervenções militares que viessem a ser autorizadas pelo CSNU, a União Soviética exigia - interpretando a Carta segundo um suposto "princípio da igualdade" - que os P-5 contribuíssem com forças e material de um mesmo nível quantitativo e qualitativo. Essa interpretação tinha implicações particularmente decisivas para o componente aéreo (ao qual a Carta atribui ênfase especial em situações de emergência, segundo os termos do Artigo 45), já que as limitações da China nesse setor obrigariam os demais membros permanentes a restringir suas contribuições. Esse, aliás, parecia ser o objetivo da União Soviética, que, havendo consolidado sua influência no Leste da Europa, não desejava estimular um poderio aeronáutico potencialmente desestabilizador para seus interesses geopolíticos sob o esquema de segurança coletiva da ONU.

A tentativa de organização de um braço militar acionável pela ONU foi abandonada em agosto de 1948. O assunto só voltaria a ser considerado 44 anos mais tarde, à luz do controvertido relatório do Secretário-Geral Boutros-Ghali, "Uma Agenda para a Paz", divulgado em julho de 1992 em resposta a solicitação da cúpula de janeiro do mesmo ano.[4]

Durante esse hiato de tempo surgiram e se desenvolveram sistemas não universais de segurança em torno das duas superpotências que dominariam o cenário internacional até a extinção da União Soviética, os mais importantes dos quais foram os criados pelo Tratado do Atlântico Norte de 4 de abril de 1949 e pelo Pacto de Varsóvia de 14 de maio de 1955. Em face da ONU, a base jurídica invocada para justificar o estabelecimento da Organização do Tratado do Atlântico Norte – verdadeira aliança militar em princípio incompatível com um conceito de segurança coletiva global – foi o Artigo 51 da Carta, que admite medidas de defesa individual ou conjunta, desde que preservadas as prerrogativas do CSNU na manutenção ou restauração da paz.

O Tratado constitutivo da OTAN reconheceu explicitamente em seu Artigo 7 a responsabilidade primordial do CSNU pela preservação da paz e segurança internacionais e deixou entreaberta, em seu Artigo 12, a possibilidade de desenvolvimento de arranjos de segurança universais sob a Carta da ONU após um lapso de dez anos de sua entrada em vigor. Entretanto, transcorridas quase cinco décadas, e oficialmente desintegrado o Pacto de Varsóvia em 1º de julho de 1991 (que, por sinal também prestava homenagem aos "propósitos e princípios da Carta" em seus Artigos 1 e 4), a OTAN não parece evoluir no sentido de uma autolimitação de sua capacidade militar em benefício de tais arranjos de segurança universais. O que se constata são preparativos para a ampliação de sua cobertura territorial, com a possível incorporação de novos membros da antiga esfera de influência soviética (Polônia, Hungria e República Tcheca seriam os primeiros) e uma redefinição de sua identidade, com a assunção de funções de manutenção da paz que vão além dos objetivos de defesa originais para os quais foi constituída. Richard Ullman frisa que a OTAN foi criada não para o propósito de proporcionar segurança coletiva mas "dissuasão".[5] Doug Bandow define o tipo de atuação da OTAN como uma manifestação de "defesa coletiva", que não pareceria impedir que queiram transformá-la em uma "mini-ONU",[6] enquanto Edward Luck considera que as tradições da OTAN não permitiriam, em princípio, que ela atuasse fora de sua circunscrição.[7] Essas citações denotam sobretudo a inexistência de um consenso sobre o futuro da OTAN.

Interessante notar, por outro lado, que Boutros-Ghali, em estudo sobre a OTAN publicado em 1950, assumiu a posição de que "l*e Pacte (de l'Atlantique Nord') n'est ni un accord, ni un organisme régional*" no sentido do Artigo 52 da Carta.[8] Segundo sua análise, o Tratado do Atlântico

Norte não explicita sua fundamentação jurídica no Capítulo VIII sobre Acordos Internacionais, e nem poderia fazê-lo, uma vez que o Artigo 53 desse Capítulo só contempla ação militar não autorizada previamente pelo Conselho de Segurança quando dirigida contra um "estado inimigo" (os derrotados na II Guerra Mundial), e a URSS sempre fora uma das "Nações Unidas". Na realidade, a fundamentação da OTAN no Capítulo VIII seria absurda, uma vez que obrigaria seus integrantes a procurar obter autorização de um Conselho de Segurança onde o alvo de seus planos militares dispunha de veto.

No âmbito Hemisférico, o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), assinado no Rio de Janeiro em 2 de setembro de 1947, dera forma às recomendações de Chapultepec, em um ambiente de esfriamento leste-oeste que transformou a cooperação em matéria de segurança e defesa na região em mais uma frente de oposição ao comunismo soviético.[9] O TIAR representaria um elo em uma rede de tratados que incluiria os ANZUS, SEATO, METO, CENTO e os acordos de defesa entre os EUA e o Japão, as Filipinas e a Coreia do Sul respectivamente. Precursor da OTAN, o TIAR inaugurou o recurso à fundamentação jurídica no Artigo 51 da Carta da ONU. As Partes se comprometiam, ademais, a não recorrer à ameaça nem ao uso da força, de qualquer forma incompatível com as disposições da Carta da ONU, embora procurando resolver controvérsias entre si mediante os processos vigentes no Sistema Interamericano, antes de referi-la à Assembleia Geral ou ao Conselho de Segurança. Referência ao Artigo 54 do Capítulo VIII no Artigo 5 do TIAR deixaria expressa a natureza ambígua do Tratado, misto de acordo de autodefesa e entidade regional (o que seria evitado pela OTAN).

A Carta da Organização dos Estados Americanos estabeleceria em seu Capítulo VI sobre "segurança coletiva", uma ponte com "as medidas e processos" dos "tratados existentes sobre a matéria" e proclamaria a competência da Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores para auto convocar-se, sem prejuízo do disposto no TIAR. Mas, como assinala o ex-Chanceler Guerreiro, a OEA não pode adotar medidas coercitivas obrigatórias; elas são recomendadas e apenas dão cobertura à ação de cada Estado membro, desqualificando-o como ato unilateral.[10] A intervenção na República Dominicana articulada pelos EUA em 1965 para controlar a agitação política que se seguira à deposição de Juan Bosch – acusado de permitir infiltração comunista no governo – exporia as contradições inerentes ao regime interamericano então vigente.[11] O Departamento de Estado

invocaria o Artigo 52 do Capítulo VIII para justificar a intervenção. A União Soviética, entretanto, não deixaria de assinalar que uma intervenção como aquela, supostamente situada no âmbito do Capítulo VIII que rege o comportamento das entidades regionais, requeria autorização do Conselho de Segurança, o que Moscou não tinha obviamente intenção de permitir que acontecesse.[12]

Como se sabe, o Conselho de Segurança fica impedido de atuar quando não existe consenso entre os cinco membros permanentes (Artigo 27.3). Particularmente afetada pela divisão do mundo em dois blocos durante a Guerra Fria ficaria a possibilidade de autorização pelo CSNU de medidas coercitivas. Mesmo que o Conselho viesse a considerar a hipótese de ações militares sob o Artigo 42, estava claro que elas não se conformariam ao paradigma originalmente concebido, inclusive porque os requisitos preparatórios para tal não haviam sido preenchidos.

Não obstante esses constrangimentos pode-se identificar alguns casos de imposição de medidas coercitivas pelo CSNU durante a Guerra Fria: dois casos de intervenção (Coreia e Congo) e dois de sanções (África do Sul e Rodésia do Sul). O CSNU também procuraria impor a cessação de hostilidades no Oriente Médio e no conflito Irã-Iraque por intermédio de resoluções que se referiam ao Capítulo VII. Em outros casos, ainda, como no das Malvinas em 1982, o cessar-fogo seria exigido sem alusão a dispositivo específico do Capítulo VII, embora a referência da resolução 502 (1982) à "ruptura da paz" a situasse naquele âmbito. Esses exemplos são ilustrativos da capacidade de improvisação do CSNU, e de seu *modus operandi*, que escapa a mecanismos independentes de controle e se autolegitima a cada reinterpretação de seu próprio mandato com a criação de novos precedentes. (Como declararia John Foster Dulles "*The Security Council is not a body that merely enforces agreed law. It is a law unto itself*").[13]

As resoluções que consideraram as situações na Coreia e no Congo como ameaças à paz e segurança internacional emprestaram cobertura jurídica multilateral ao emprego da força, com referências por vezes apenas indiretas ao Capítulo VII. No caso coreano, o CSNU só foi capaz de chegar a um acordo em virtude da ausência voluntária da URSS, em protesto à ocupação por Taiwan do lugar que no entender soviético competia de direito à República Popular da China. A resolução 83 de 27 de julho de 1950 (adotada por sete votos favoráveis, um contrário – Iugoslávia – e com duas não participações – Egito e Índia) se limitava a recomendar aos Estados membros que prestassem

a assistência necessária à República da Coreia para repelir a invasão norte-coreana. O emprego do verbo "recomendar" constituía alusão ao Artigo 39 – que, na escala de medidas progressivamente coercitivas previstas pelo Capítulo VII, se situa antes das sanções mandatórias do Artigo 41, ou da ação militar coletiva do Artigo 42. Pela resolução 84, adotada no mesmo ano, o CSNU autorizava explicitamente a utilização da bandeira das Nações Unidas pela força internacional de apoio à Coreia do Sul.

Diferentemente do que viria a ocorrer no Golfo, a responsabilidade pela ação na Coreia não foi entregue a uma coalizão e sim a um único país, os EUA (parágrafo operativo 3 da resolução 84), que forneceu mais da metade dos contingentes armados e se reportava ao Conselho por intermédio do Departamento de Estado em Washington. Weiss, Forsythe e Coate comentam que o envolvimento da ONU na Coreia pode ser considerado um exercício *sui generis* de operacionalização da segurança coletiva, que escapa a qualquer classificação.[14]

O retorno da União Soviética ao Conselho, em agosto de 1950, impediria a adoção de decisões subsequentes sobre a Coreia, e fez com que o bloco ocidental tentasse ampliar a competência da Assembleia Geral (AGNU), para contornar a paralisia do CSNU, com a iniciativa que se transformou na resolução 377 (1950), denominada "*Uniting for Peace*". A Carta confere responsabilidade primordial ao CSNU para a preservação da paz e segurança, mas atribui também à Assembleia Geral poderes de discussão, consideração e recomendação (Artigos 10 e 11). A definição de sua competência no plano de paz e segurança e seu relacionamento com o CSNU são sujeitos a interpretações variáveis e, ainda hoje, geram controvérsia nos debates em curso sobre a reforma da ONU.

O parágrafo essencial da "*Uniting for peace*" estipula que, se o CSNU deixa de exercer suas responsabilidades com respeito a uma determinada situação por falta de unanimidade entre os P-5, a AGNU considerará o assunto e fará recomendações aos Estados membros para a adoção de medidas coletivas, inclusive no que tange ao uso da força (resolução 377 - V - parte I, parágrafo 3). O procedimento, que pode ser visto como uma alteração da Carta sem recurso às cláusulas de emenda formal dos Artigos 108 e 109, viabilizou a criação da Força de Emergência das Nações Unidas em Suez (UNEF 1) em 1956 – neutralizando os vetos francês e o britânico no Conselho – e seria invocado novamente durante a crise do Congo, quando Moscou tentou substituir o comandante da Operação das Nações Unidas no Congo

(ONUC), cuja ação favorecera a tomada do poder pelo então Coronel Mobutu.

A impossibilidade de estabelecimento de um sistema de "*enforcement*" contribuiu indiretamente para o surgimento de esforços de manutenção da paz por missões de observadores militares desarmados, forças de paz levemente armadas ou uma combinação dos dois, com ou sem componentes civis. As chamadas "operações de paz", que hoje absorvem boa parte da atenção do CSNU e recursos financeiros superiores aos do orçamento regular da ONU, foram sendo concebidas de forma não sistemática com base em parâmetros doutrinários destinados a assegurar seu caráter imparcial, tais como a obtenção prévia do consentimento das partes e a admissão do uso da força em último caso e em autodefesa, apenas.

A inexistência de dispositivo específico na Carta para fundamentar as operações de paz levou Dag Hammarskjold a situá-las em um imaginário "Capítulo VI e ½". Apesar de seu caráter militar, essa modalidade de intervenção havia sido concebida e aperfeiçoou-se como um instrumento não coercitivo e não atentatório à soberania, características que excluiriam, em princípio, seu aproveitamento para ações situadas no contexto da segurança coletiva sob o Capítulo VII. Marrack Goulding, é o autor de uma definição clássica do chamado "*peacekeeping*" como "*United Nations field operations in which international personnel, civilian and/or military, are deployed with the consent of the parties and under United Nations command to help control and resolve actual or potential international conflicts or internal conflicts which have a clear international dimension*".[15]

Entretanto, em 1961, no Congo, a ONUC ultrapassaria claramente o marco conceitual do Capítulo VI para enveredar pelo do Capítulo VII. Com a adoção da resolução 161 de 21 de fevereiro daquele ano (por 9 votos a favor e a abstenção da URSS e da França), o Conselho autorizaria pela primeira vez o uso da força por uma operação de paz. A resolução 146 de agosto do ano anterior permitira a entrada da ONUC na província de Katanga e se situara, de forma um tanto oblíqua, no Capítulo VII, mediante referência ao Artigo 49 ("Os membros das Nações Unidas prestar-se-ão assistência mútua para a execução das medidas determinadas pelo Conselho de Segurança").

A resolução 169, de novembro de 1961 (abstenções da França e Reino Unido), autorizaria, enfim, ação vigorosa, "including the use of the requisite

measure of force" para a obtenção de uma série de objetivos, entre os quais a deportação dos mercenários a serviço do líder Moise Tshombé da província secessionista de Katanga. O Conselho só voltaria a permitir que uma operação de paz usasse a força na Somália e na Bósnia sob outra justificativa de autodefesa na década de 90, quando o fenômeno da transformação de uma operação de paz do Capítulo VI, em uma intervenção com aspectos coercitivos, passou a ser apelidado, algo pejorativamente, de "mission creep". Não deixa de ser significativo que o ex-Secretário-Geral Perez de Cuellar haja declarado, em novembro de 1996, que no seu entender, a regulamentação das operações de paz por meio de emenda à Carta constitui assunto prioritário que deveria ter precedência sobre o temário organizacional dos Grupos de Trabalho da Assembleia Geral sobre a Reforma do Conselho de Segurança e sobre o Fortalecimento da ONU.[16]

Durante a Guerra Fria o CSNU autorizou a aplicação de sanções mandatórias contra os regimes de minoria branca na Rodésia do Sul e da África do Sul. Além de haverem sido as primeiras sanções aplicadas pelo CSNU, esses casos também representariam as primeiras instâncias de invocação pelo CSNU do Capítulo VII com respeito a questões passíveis de serem consideradas como de jurisdição interna. Em ambos os casos, o Conselho tentou agir com prudência maior do que a Assembleia Geral, evitando caracterizar as situações como ameaçadoras à paz internacional. De fato, como apontam Cot e Pellet, "*on a souvent noté que dans ces deux situations, Rhodésie et Afrique du Sud, c'est en fait le caractère intolérable du régime qualifié de raciste que l'on voulait condamner et sanctionner*".[17] O recurso a medidas coercitivas em resposta a situações julgadas atentatórias aos direitos humanos, que, na época, contou com amplo respaldo dos países em desenvolvimento, passaria a ser visto com desconfiança pelos países não alinhados, ao se voltar contra países como a Líbia e o Iraque, sob a liderança de países industrializados nos anos 90.

A questão da Rodésia do Sul foi trazida ao CSNU por um grupo de países africanos alguns meses antes da declaração unilateral de independência de Ian Smith, que foi condenada e considerada ilegal pela resolução 216 de 12 de novembro de 1965 (abstenção da França). Em 1965 o Reino Unido e mais 28 Estados membros aplicaram sanções à Rodésia do Sul com base na resolução 217, que recomendava o isolamento do regime de Ian Smith sem chegar a sancioná-lo de forma impositiva. A resolução 221 autorizaria o Reino Unido a impedir pela força, se necessário, o desembarque de navios

portugueses em Beira, Moçambique, suspeitos de carregarem suprimento de petróleo para a Rodésia do Sul, declarando tal situação ameaçadora à paz. A resolução 232 de dezembro do mesmo ano (abstenções de Bulgária, França, Mali e URSS) imporia as primeiras sanções econômicas mandatórias, não abrangentes.

As numerosas violações dessas últimas medidas e o agravamento da situação de direitos humanos seriam mencionados na resolução 253 de 29 de maio de 1968 como justificativas para a imposição, por consenso, de sanções econômicas abrangentes, cobrindo todo o comércio com a Rodésia do Sul. Sistematicamente desrespeitadas pela África do Sul, essas sanções permaneceram em vigor até que uma mudança de atitude sul-africana contribuiu para a finalização dos acordos da Conferência Constitucional de Lancaster House, em dezembro de 1979, preparando o terreno para o estabelecimento de um governo de maioria negra no Zimbábue. A suspensão definitiva das sanções foi decidida pela resolução 460 de 21 de dezembro de 1979 (abstenções da Tchecoslováquia e URSS).

Após a imposição do sistema do *apartheid* na África do Sul em 1948, alguns países adotaram sanções unilaterais e o "Commonwealth" adotou sanções coletivas. Em diversas ocasiões as Nações Unidas, via Assembleia Geral, conclamaram os Estados membros a interromper voluntariamente seus laços comerciais, culturais e diplomáticos com o regime racista de Pretória. O Conselho de Segurança só agiu sob o Capítulo VII a partir de 1977, quando foi decidida a imposição de um embargo à venda de armas e de material militar aos sul-africanos. Embora a motivação óbvia da medida, impulsionada pela África negra, fosse o repúdio internacional ao racismo, a justificação oficial para a aplicação do embargo foi o temor de que a situação na África do Sul degenerasse em conflito armado. O ex-Representante Permanente do Reino Unido, Sir David Hannay, não deixaria de invocar o precedente sul-africano para justificar o seu apoio à adoção da resolução 688 em abril de 1991, equiparando o tratamento dispensado por Saddam Hussein às minorias curdas aos excessos do *apartheid*.[18]

O Conselho nunca chegou a impor sanções econômicas abrangentes contra a África do Sul, em vista dos interesses que ligavam o país à economia mundial como fornecedor importante de minerais estratégicos. Levantadas em maio de 1994, após as eleições democráticas que possibilitaram a vitória de Nelson Mandela pondo fim a quase meio século de discriminação institucionalizada, as sanções contra a África do Sul não produziram os efeitos

perniciosos sobre a população civil como os de regimes mais recentes (no Iraque ou Haiti, por exemplo). Não obstante, contribuíram indiretamente para deslegitimizar a discriminação racial como forma de governo, ajudando a viabilizar a verdadeira revolução pacífica que pôs fim ao *apartheid*.

Além desses casos, caberia mencionar a imposição de pelo menos duas ordens de interrupção de hostilidades pelo Conselho de Segurança mandatadas sob a cobertura do Capítulo VII. A resolução 54 de 15 de julho de 1948 (voto contrário da Síria, abstenções de Argentina, Ucrânia e União Soviética), determinou a existência de ameaça à paz no sentido estabelecido pelo Artigo 39, quando irrompeu o primeiro conflito entre árabes e judeus envolvendo o Egito, a Jordânia, o Líbano, a Síria e o recém-criado estado de Israel. O descumprimento dos termos da trégua acarretaria a consideração pelo Conselho de Segurança de "*further action under Chapter VII of the Charter*", mas sua supervisão foi entregue a uma equipe de observadores sob o Capítulo VI que se transformaria na Organização para a Supervisão da Trégua (UNTSO), criada em 1949.

A resolução 598 de 20 de julho de 1987, que impôs um cessar-fogo imediato no conflito entre o Irã e o Iraque (adotada por consenso), foi concebida com base nos artigos 39 e 40 do Capítulo VII, citados em seu último parágrafo preambular. O desejo unânime dos membros permanentes de por fim a oito anos de lutas sangrentas, viabilizado pela distensão leste-oeste da era Gorbatchev, marcou o aparecimento de uma modalidade de consultas entre os P-5 que, como observa Edmundo Fujita, "evoluiu gradualmente para a consolidação de fato de uma instância de escrutínio prévio dos temas mais relevantes da agenda do Conselho pelos membros permanentes".[19] A mobilização dos esforços diplomáticos conjuntos de Moscou e Washington para por fim à guerra Irã-Iraque, prepararia o terreno para a busca consensual de encaminhamento no Conselho de Segurança de vários contenciosos da Guerra Fria, na América Central, Camboja, Afeganistão, Angola, abrindo caminho para a cooperação durante a crise do Golfo de 1990, que inauguraria, por sua vez, uma fase nova na tentativa de operacionalização do conceito de segurança coletiva nas Nações Unidas.

Os Estados-Membros enfrentariam essa nova fase munidos de pouca existência na imposição da paz pela força com base no Capítulo VII, em decorrência dos impasses que haviam inviabilizado por quase meio século a tomada das providências iniciais requeridas pelos Artigos 43 e 45. Entrementes, os membros permanentes do CSNU – e as duas superpotências

em particular – gozariam de relativa liberdade para agir de forma unilateral em suas respectivas esferas de influência e testariam os limites de seu poderio fora delas. As incertezas jurídicas, políticas, militares, morais que o CSNU enfrentou nos últimos cinco anos não teriam sido as mesmas se o paradigma delineado em Dumbarton Oaks tivesse sido acionável. A Guerra do Golfo reanimaria no espírito de alguns a vontade de dar conteúdo ao paradigma original de segurança coletiva, mas, apesar da sugestão do Secretário-Geral Boutros-Ghali em sua "Agenda para a Paz" de incentivar a conclusão de acordos sob o Artigo 43, o debate sobre segurança coletiva se encaminharia em outras direções.

Capítulo 2

A Guerra do Golfo e o Ressurgimento de Interesse pelo Paradigma de Segurança Coletiva da Carta da ONU

(A) A Guerra do Golfo, Prenúncio de um Novo Conselho de Segurança?

A invasão do Kuwait pelo Iraque em 2 de agosto de 1990 confrontou o Conselho de Segurança com uma crise internacional cuja inserção no contexto do Capítulo VII era incontroversa: ato de agressão, ruptura da paz, recurso à força contra a integridade territorial e independência política de um Estado membro das Nações Unidas em desrespeito a princípio basilar da Carta (artigo 2.4). A Missão do Brasil junto à ONU falaria da "clareza cristalina do ato iraquiano de agressão", que assegurava, por si só, ao Kuwait a proteção dos mecanismos de manutenção da paz e da segurança contidos na Carta.[1] A resolução 678 de 29 de novembro abriria caminho para a intervenção armada da coalizão liderada pelos EUA, ao cabo de um processo de isolamento progressivo do Iraque, que pôs em ação toda a gama de recursos oferecidos pelo Capítulo VII:

- exigência de retirada incondicional das forças iraquianas pela resolução 660 de 2 de agosto, com base nos Artigos 39 e 40;
- invocação do direito à autodefesa individual e coletiva assegurado pelo Artigo 51, e aplicação de embargo de armas e sanções econômicas permitidos pelo Artigo 41 – na resolução 661 de 6 de agosto;

- admissão do uso da força para garantir a vigência do regime de sanções, pela resolução 665 de 25 de agosto;

- exame do impacto negativo causado pelas sanções em países terceiros consoante o Artigo 50, pela resolução 669 de 24 de setembro;

- ampliação do regime de sanções a partir da interrupção mandatória do tráfego aéreo com o Iraque e Kuwait ocupado, na linha das possibilidades oferecidas pelo Artigo 41, pela resolução 670 de 25 de setembro.

O contexto dos Artigos 39 e 40, que, na cronologia do Capítulo VII, antecede a imposição de sanções e se destina a prevenir um agravamento da situação sem prejulgar os direitos e pretensões das partes, seria rapidamente ultrapassado pela aplicação de sanções abrangentes, e, sobretudo, pela admissão da coerção militar. Segundo o Capítulo VII, o Conselho de Segurança pode contemplar o uso da força ao constatar que todos os outros meios se revelaram "inadequados" - palavra essencial na *rationale* do Artigo 42. No caso do Golfo, contudo, análises como as de Weiss *et al*, estimam que o CSNU passe a aceitar a ideia de intervenção militar antes de verificar se as sanções se haviam revelado insuficientes ou inadequadas.[2] Os EUA, na verdade, haviam começado a planejar a guerra desde a ocupação do Kuwait por Saddam Hussein, mercê da preocupação do Chefe do Estado-Maior, General Colin Powell, com a proteção da Arábia Saudita. Após a transformação do Kuwait na 19ª província iraquiana em 8 de agosto, o Presidente Bush teria decidido se preparar para a opção militar. Havia em Washington quem julgasse que o recurso às armas podia basear-se na resolução 661 de 6 de agosto, que já admitira a autodefesa com base no Artigo 51. Mas prevaleceu a corrente que estimou necessário obter luz verde do Conselho de Segurança a cada uma das etapas da escalada da pressão sobre Bagdá.[3]

O ritmo desse processo foi ditado pelos contatos entre Washington e Moscou, com a liderança soviética frequentemente procurando desacelerá-lo e manter viva a hipótese de entendimento político para a crise. A União Soviética, que mantinha com o Iraque um Tratado de Amizade e Cooperação, investira bilhões de rublos no país, onde se encontravam, ademais, alguns milhares de assessores militares russos. A liderança soviética (sobretudo o Chanceler Eduard Shevardnadze) não se sentiu obrigada a manifestar apoio ao Iraque, por não haver sido advertida da iminência da invasão do Kuwait e considerar que o uso ofensivo do material bélico transferido a Bagdá

descumpria entendimentos bilaterais. Por outro lado, o espectro do fracasso soviético no Afeganistão e o medo da repercussão de um novo envolvimento em conflito no mundo islâmico sobre as repúblicas centro-asiáticas faziam com que Moscou resistisse à ideia de uma Guerra no Golfo. Yevgeny Primakov, que fazia parte do círculo de assessores mais próximos de Gorbatchev e dirigia, na época, o influente "Instituto de Economia e Relações Internacionais", mantinha há vinte anos relações amistosas com Saddam Hussein, e se julgava capaz de convencê-lo a desocupar o Kuwait. Ao se dar conta dos limites de sua influência sobre Bagdá, contudo, procurou abrir espaço, mais teórico do que real, para tentativas de mediação pelo Secretário-Geral Perez de Cuellar.

O SGNU confessaria ao Embaixador Ronaldo Sardenberg em dezembro de 1990 - enquanto transcorria a "pausa de boa vontade" de sete semanas introduzida por insistência de Gorbatchev na resolução 678 – que considerava um erro diplomático os EUA haverem caracterizado a agressão iraquiana como uma controvérsia bilateral, concordando com o Representante brasileiro, por outro lado, em que as resoluções do CSNU não chegavam a criar um quadro para negociações.[4] Esta percepção explica porque Perez de Cuellar recusaria a Bush a utilização da bandeira da ONU pela coalizão. Como diria Stanley Meiser, "*he did not want a repeat of the Korean War model where the American-led troops invoked the name of the UN but tolerated no interference from the UN*".[5]

O Representante Permanente dos EUA junto à ONU, Thomas Pickering terá recebido a maior parte dos projetos de resolução já redigidos por Washington e, às vezes, já discutidos com os soviéticos, para debatê-los em seguida com os dois outros membros permanentes integrantes da OTAN (Reino Unido e França) e a China. Ian Johnstone frisa o caráter pouco "coletivo" dos métodos de trabalho do Conselho durante a crise e aponta par a atitude de "aquiescência passiva" dos membros não permanentes enquanto a ONU autorizava pela primeira vez em sua História uma operação militar para reverter um ato de agressão com a anuência dos cinco membros permanentes.[6] Shevardnadze tomara a precaução de visitar Pequim na penúltima semana de novembro para se assegurar que "*The Soviet Union would not be embarassed by a chinese veto*", como relatam Talbott e Beschloss[7] (a abstenção chinesa na adoção da resolução 678 não obstaculizava o consenso entre os membros permanentes, segundo a prática seguida desde que a Corte Internacional de Justiça emitiu parecer, em 1971, de que a

abstenção de um dos membros permanentes pode ser interpretada como um "*concurring vote*" no sentido do Artigo 27 (3), que estabelece as condições para a aprovação de decisões pelo CSNU).[8]

Quando procurava convencer Moscou a apoiar a resolução que viria a autorizar em 29 de novembro o emprego de "*all necessary means*" para forçar o Iraque a sair do Kuwait, o Secretário de Estado James Baker argumentaria que "*we can't have the UN go the way of the League of Nations*", insinuando que os EUA estavam dispostos, no pós-Guerra Fria, a investir na segurança coletiva universal.[9] O ex-Subsecretário-Geral Brian Urquhart se entusiasmaria, afirmando que ali estava "*the first exercise in the unanimous collective security that we've been talking about since the days of Woodrow Wilson*".[10] O Chanceler soviético Eduard Shevardnadze exclamaria perante Assembleia Geral que "estamos novamente nos comportando como Nações Unidas, (...) o estabelecimento de uma nova forma de pensar a política mundial nos está permitindo começar a programar as medidas de persuasão e '*enforcement*' previstas na Carta".[11] Contrastando um pouco com esse otimismo, Henry Kissinger comentaria que os historiadores do futuro provavelmente tratariam a crise do Golfo mais como um caso especial do que como um divisor de águas.[12]

Johnstone sugere que talvez a resolução 687 adotada em 3 de abril de 1991 – misto de tratado de paz, prolongamento das sanções em vigor e imposição de rígidas condições para suspendê-las – possa ser considerado um marco mais importante do que a Guerra do Golfo em si.[13] Tentativa ambiciosa de disciplinar o comportamento futuro de um país, a resolução 687 ampliaria, em particular, o horizonte de atuação do Conselho de Segurança na esfera do desarmamento pelo viés da não proliferação, como demonstra Lamazière em trabalho de exegese dos dispositivos de sua seção "C".[14] Segundo o relato de Johnstone sobre as negociações da 687, a Arábia Saudita e o Kuwait lideraram a campanha de enquadramento do Iraque em um sistema punitivo sob a supervisão do Conselho de Segurança, com os EUA e o Reino Unido assumindo a tarefa de formulá-lo. Um projeto inicial foi mostrado à França, União Soviética e China, nessa ordem, ao longo do mês de março. Quando um texto foi apresentado aos membros não permanentes do Conselho em 28 do mesmo mês, os P-5 já haviam chegado a um consenso sobre seus termos. Os membros do Movimento Não Alinhado apresentaram uma série de propostas de emenda, que, em sua maioria seriam rejeitadas.

A complexidade dos 26 parágrafos preambulares e 34 operativos da resolução 687 justifica seu apelido de "mãe das resoluções", como ficou conhecida na ONU, em alusão irônica à exortação de Saddam Hussein para que os iraquianos se preparassem para a "mãe de todas as guerras" nos dias que antecederam à "tempestade no deserto".[15] A seção "A", trata, *inter alia*, da questão fronteiriça, a "B" estabelece zona desmilitarizada entre os dois países, a "C" impõe medidas de neutralização do arsenal de armas de destruição de massa do Iraque e monitoramento preventivo, as "D" e "E" se ocupam da restituição dos bens apreendidos e da indenização do prejuízo ocasionado pela invasão, a "F" mantém em vigor o regime de sanções imposto pela resolução 661 e estipula condições para a modificação ou levantamento de todas as restrições previstas nas resoluções relevantes, a "G" cuida da repatriação dos cidadãos detidos pelas forças ocupantes e a "I" do cessar-fogo.

Strobe Talbott assinalaria que, não obstante o avanço tecnológico da coalizão que derrotou Saddam Hussein, sua ótica permanecera a da preservação da santidade das fronteiras internacionais e proteção de noções tradicionais de soberania, com base em uma filosofia de segurança coletiva pouco diferente daquela idealizada 70 anos antes.[16] Se é possível sustentar que a reação do Conselho de Segurança à situação no Golfo se pautou por uma concepção tradicional da segurança coletiva até a intervenção armada permitida pela resolução 678, o cessar-fogo da resolução 687 apontou para direções novas em pelo menos três áreas, a saber: a) a demarcação de fronteiras; b) o desarmamento e controle de armamentos e c) o esquema de compensação.

Os dispositivos da resolução 687 sobre demarcação de fronteiras foram mencionados por Cuba, Iêmen e Equador como razão para não votarem a favor daquele projeto. Além dos EUA, várias delegações latino-americanas (eventualmente o Brasil também) deixariam claro seu entendimento de que o Conselho de Segurança não dispõe de competência para corrigir fronteiras, sublinhando a natureza excepcional do parágrafo operativo 3 da resolução 687, que solicitava ao Secretário-Geral "*to make arrangements with Iraq and Kuwait to demarcate the boundary between Iraq and Kuwait, drawing on appropriate material (...) and report back to the Security Council within a month*". O Embaixador Pickering dos EUA declararia a esse respeito que "*The United States does not seek, nor will it support, a new role for the Security Council as the body that determines international*

boundaries. Border disputes are issues to be negotiated directly between States or resolved through other pacific means of settlement available".[17]

Mesmo assim, uma comissão encarregada de examinar o material pertinente, inclusive os mapas britânicos mencionados na resolução, foi composta por um representante do Iraque, outro do Kuwait e três peritos selecionados pelo SGNU. Ausente o representante iraquiano – que abandonou sob protestos o exercício por considerá-lo tendencioso – a Comissão transferiu para o Kuwait uma base naval desocupada e alguns poços de petróleo entre Safwan e Batin, anteriormente sob a jurisdição de Bagdá, preservando, contudo, o acesso do Iraque ao Golfo. Inicialmente relutante em demarcar a fronteira marítima, a comissão acabou deliberando sobre o assunto e recomendando uma linha de demarcação fundamentada em uma combinação de critérios jurídicos e práticos. As resoluções 773 e 833 acolheriam aqueles resultados, sem, contudo "aprová-los", dadas as mencionadas objeções.

A Comissão Especial das Nações Unidas (UNSCOM) foi responsabilizada pela inspeção, destruição e monitoramento de longo prazo dos programas iraquianos de armas químicas, biológicas e de mísseis de um alcance superior a 150 quilômetros. Os EUA, determinados a obter a destruição dos vetores capazes de atingir Israel, haviam pleiteado a inutilização dos mísseis de até 120 km de alcance. Os soviéticos estavam dispostos a conviver com mísseis de até 300 km, mas concordaram em limitar o alcance aos 150 km, que satisfez ambas as partes. O Diretor-Geral da Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA) foi encarregado pela imposição das obrigações imputadas ao Iraque na área nuclear. Os objetivos da resolução 687 seriam perseguidos pelo Conselho de Segurança, com a assistência da UNSCOM e do Diretor-Geral da AIEA, mediante um trabalho desenvolvido em três etapas: uma fase de inspeção e coleta de informações para uma avaliação detalhada da capacidade iraquiana; uma fase de eliminação de armas de destruição de massa e das fábricas para sua produção; e a organização de um sistema de monitoramento e verificação contínua para evitar a aquisição de tais armas no futuro.

A Comissão de Compensação foi instituída como um órgão subsidiário do Conselho de Segurança, composto pelos quinze membros do CSNU, tomando decisões por consenso. A Comissão funciona como um órgão político de avaliação de perdas e danos que procura responder às queixas que lhe são transmitidas por Governos em nome de seus nacionais. Calcula-se que o pagamento das compensações poderá levar mais de trinta anos, em vista da

queda nas receitas iraquianas. Uma vez suspensas as sanções, trinta por cento da receita petrolífera do Iraque será transferida para o fundo de compensação. Esquemas que poderiam permitir a Bagdá voltar a exportar quantidades limitadas de petróleo para aliviar a situação humanitária no país foram propostos inicialmente pelas resoluções 706 e 712, mas nunca vieram a ser implementados por haverem sido julgados excessivamente intrusivos pelo Iraque. Mais recentemente o Secretário-Geral Boutros-Ghali alcançou um entendimento com Bagdá para a criação da resolução 986 (1995), que permitirá ao Iraque exportar até um bilhão de dólares de petróleo a cada noventa dias.

Esse quadro resumido de três principais atribuições do Conselho de Segurança na preservação da paz no Golfo servem como ilustração de iniciativas experimentais que ampliam em várias direções o raio de ação do CSNU e reforçam seu papel no tratamento de questões com as quais o órgão não costumava se envolver, sobretudo aquelas relacionadas ao desarmamento e não proliferação. Não bastaria ao Iraque retirar-se do território ilegalmente ocupado e reparar os danos causados: seria necessário, como assinala Lamazière, que Bagdá tranquilizasse a comunidade internacional acerca de suas intenções pacíficas.[18] O Almirante Mário César Flores sintetizaria o episódio do Golfo como "muito mais uma guerra de liquidação de hegemonia de risco em área crítica, legitimada pela ONU ante a impotência da URSS, do que um mero restabelecimento do *statu quo ante*".[19] Assim como viria a ocorrer por exemplo na criação dos Tribunais para a ex-Iugoslávia e Ruanda, o Conselho de Segurança se servia dos poderes do Capítulo VII para exercer sua criatividade como garante de uma ordem baseada na segurança, reinterpretando seu próprio mandato na preservação da paz internacional.

Algumas considerações adicionais poderão contribuir para completar esta apresentação sucinta do conflito do Golfo como o produto de circunstâncias especiais, que repercutiria de forma duradoura, mesmo assim, na ação subsequente do Conselho de Segurança.

De antemão, a coincidência singular entre a Guerra do Golfo e a derrocada da União Soviética não pode deixar de ser salientada, por haver criado uma dinâmica particularmente cooperativa entre Washington e Moscou, que não se reproduziria necessariamente no futuro com a sucessão da URSS pela Federação Russa. Strobe Talbot e R. Beschloss não cessam de frisar a importância da colaboração do Chanceler soviético Eduard Shevardnadze

com o governo norte-americano nas várias etapas do tratamento da crise do Golfo pelo Conselho de Segurança.[20] O Presidente norte-americano e seu Secretário de Estado se haviam convencido de que os EUA precisariam legitimar uma eventual ação militar no Golfo pelo Conselho de Segurança para preservar a unidade de uma coalizão heteróclita (indispensável ao financiamento do custoso empreendimento), obter a cooperação da Arábia Saudita onde ficariam estacionadas centenas de milhares de tropas norte-americanas e garantir apoio do congresso. A União Soviética vivia o seu colapso, com Gorbatchev ora se comportando como um liberal para manter suas amizades no Ocidente industrializado, ora endurecendo suas posições para agradar a velha guarda comunista e combater secessionistas. Em um ambiente de virtual perda de controle do governo central sobre os acontecimentos na periferia da URSS, conforme confessaria o ex-Embaixador Bessmertnykh ao Vice-Secretário de Estado Eagleburger, os EUA contaram com os préstimos de Shevardnadze em vários momentos críticos para: desativar tentativa de Primakov de introduzir vinculação entre a solução do problema do Kuwait com a questão palestina (Shevardnadze conseguiria impedir inclusive que os soviéticos tabulassem um projeto de resolução propondo uma Conferência internacional para o Oriente Médio idealizada por Primakov); convencer Gorbatchev não só a concordar com a presença de centenas de milhares de soldados norte-americanos a 700 milhas da União Soviética na Arábia Saudita, como conferir legitimidade à ação militar de uma coalizão liderada pelos EUA em uma parte do mundo de interesse estratégico para Moscou, onde o equivalente a 17.5 bilhões de dólares haviam sido gastos em assistência militar soviética desde 1986.[21] É verdade que Gorbatchev, lograria adiar a tomada de várias decisões no CSNU para tentar articular uma solução política, e foi responsável pelas sete semanas de trégua entre o ultimato da resolução 678 e o início da operação "*desert storm*", havendo obtido dos EUA que substituíssem o uso da palavra "força" pelo célebre "*all necessary means*" no parágrafo operativo 2 da 678. Mas a dinâmica que viabilizou a aprovação de uma dúzia de resoluções pelo CSNU mal camuflava o enfraquecimento definitivo da União Soviética e a emergência de uma realidade unipolar no âmbito estratégico/militar. A invocação da segurança coletiva por Baker, Shevardnadze e outros pode ser interpretada, nesse contexto, como uma folha de parreira, um subterfúgio para encobrir a capitulação Soviética e legitimar uma intervenção concebida unilateralmente e implantada e financiada plurilateralmente.

A União Soviética procurou obter dos EUA o reativamento da esquecida Comissão de Estado-Maior do Artigo 47 da Carta em seu esforço por caracterizar o cerco militar a Saddam Hussein como um exercício de implantação da segurança coletiva do Capítulo VII. Sobre essa tentativa, (que surgiu desde a negociação da resolução 665) Talbot e Beschloss observam que "*Moscow had long been attempting to revive this moribund UN committee as a means of enhancing Soviet influence.*[22] *The hard liners felt that involving the committee in the Gulf crisis might give the Soviet Union an effective veto over a US military attack on Baghdad*". Embora os norte-americanos hajam visto algum mérito na ideia, como forma de atrair Moscou ao combate a Bagdá, pesou mais a resistência em permitir que o Ministério da Defesa soviético viesse a se tornar co-partícipe na direção estratégica da operação militar.

Como se sabe, a operação "tempestade no deserto" não poderia haver sido conduzida sem o planejamento cuidadoso e tecnologicamente sofisticado de um Estado-Maior militarmente desenvolvido. Em contraste com a lógica diplomática do acionamento da segurança coletiva embutida no Capítulo VII, que se manifesta por uma escalada de ameaças crescentes até transpor o umbral da coerção armada, a operação contra o Iraque foi fruto de um processo independente de preparação de um contra-ataque que, ao invés de seguir instruções do Conselho de Segurança arrastou o órgão em sua direção. Nesse sentido, é relevante o comentário de Mário César Flores segundo o qual "a ONU enfatiza mais o gradualismo prudente (...) do que a ação imediata em força, mesmo quando há ameaça generalizada à vida humana ou à tranquilidade regional (...). O Conselho de Segurança não é um órgão adequado para a rápida tomada de decisões de suma gravidade como é o caso de uma intervenção militar".[23] A experiência de países integrantes da coalizão em exercícios conjuntos sob a égide da OTAN e a capacidade de coleta de informação estratégica da aliança também seria fundamental. Como observaria Gwyn Prins, "*The U.N. coalition was, in practice, as the world knows, NATO 'out of area'*".[24] A OTAN forneceu um apoio logístico e de comunicações sem o qual os aliados não poderiam ter agido com a mesma eficiência e rapidez.[25] Como afirmaria Hippler "*The smooth coordination between the allies in the Gulf War has of course now proved that such large-scale operations by NATO member states outside the NATO area will not need (...) formal sanctioning*".

A questão da proporcionalidade entre o ato cometido pelo Iraque e a punição que lhe foi imposta levaria a uma rápida desagregação da coalizão. Os "*all necessary means*" não estabeleciam restrições quaisquer sobre a intensidade ou duração dos combates e equivaliam a um cheque em branco, utilizável pelo comando da coalizão sem controle do Conselho. A superioridade tecnológica dos coaliados lhes permitiria sair do confronto com 200 baixas, número relativamente reduzido comparado aos 50.000 a 150.000 mortos iraquianos, segundo diferentes avaliações. A cisão norte-sul no interior da coalizão se agravaria com a declaração por EUA, França e Reino Unido de zonas de exclusão sob pretexto de proteger as populações curdas e xiitas, a partir da resolução 688 (examinada no subcapítulo 3(A)), adotada dois dias depois do cessar-fogo definitivo da 687 e sem relação qualquer com o ato que autorizara ação coercitiva contra Bagdá.

Resolvida a crise, apenas o núcleo formado por Washington, Londres e Paris continuaria a agir em harmonia (em 1996 até a França tomaria sua distância, deixando de reconhecer a zona de exclusão aérea no norte do Iraque). Ficava assim exposto o que já se suspeitava, ou melhor, como confessaria Margaret Thatcher em sua autobiografia "*The Path to Power*": "*Saddam Hussein had not got away with it – though he did get away (...) because, contrary to the experience of the League of Nations, America had asserted herself as the international superpower it was her destiny to be, and self-confident and well-armed states such as Britain and France had acted in support*".[26] A ex-Primeira-Ministra britânica revelaria ademais que "*I was convinced that the action taken was both right and necessary and that the West, or as we tactfully preferred to describe it, the international community, would prevail over Saddam Hussein and reverse Iraq's aggression Kuwait*".[27]

O Conselho de Segurança vivia desde 1988 um primeiro renascimento, havendo facilitado soluções pacíficas para as crises herdadas da Guerra Fria no Afeganistão, no Camboja, na América Central, e durante a Guerra do Golfo ele passou a se situar no centro de todas as atenções nas Nações Unidas. Mas a falta de influência dos membros não permanentes do Conselho e dos demais membros da Organização nos seus processos decisórios provocaria questionamentos sobre a legitimidade do órgão e alimentaria o surgimento de reivindicações por maior transparência, que convergiriam eventualmente no debate sobre a reforma do Conselho de Segurança, iniciado na 48ª Assembleia Geral. Essas frustrações levariam o então Embaixador do

Egito junto à ONU e atual Chanceler Amr Moussa a declarar que "*the renaissance of the United Nations is a false renaissance*", reflexo de um sentimento de que as Nações Unidas se haviam convertido em um instrumento para a política externa norte-americana. Até o cauteloso Embaixador da Índia Chinmaya Gharekhan comentaria que "*there is a perception in the United Nations, widespread throughout, that the United States used the Security Council*".[28]

Coalizão comandada sem a bandeira das Nações Unidas, ação militar que pôs em prática mecanismos de coordenação e coleta de informações aperfeiçoados no seio da OTAN, iniciativa idealizada unilateralmente pelo Conselho de Segurança Nacional e pelo Estado-Maior do Exército dos EUA, a intervenção no Golfo, pode ser vista como manifestação de um hiato crescente entre o paradigma original de segurança coletiva da Carta e um cenário mundial em transição para a pós-bipolaridade. Tornada possível pela desestruturação da URSS, pela desorientação do não alinhamento, por um ato cristalino de agressão condenado pela virtual totalidade dos membros da ONU, pela timidez da China após Tian An Men, a Guerra do Golfo foi, em certa medida, como diz Kissinger, mais um caso à parte do que um divisor de águas. Não obstante, ela influenciaria a ação subsequente do Conselho de Segurança, particularmente no ponto final que impôs ao expansionismo de Saddam Hussein com a resolução 687, e despertaria um interesse inusitado pelo trabalho do órgão, trazendo o debate sobre segurança coletiva para o topo da agenda internacional. O Conselho de Segurança se transformaria, nos anos seguintes, no coração das Nações Unidas como queriam Roosevelt e Stalin, mesmo se a experiência do Golfo não terá necessariamente preparado nem os membros permanentes nem os temporários para os desafios a serem enfrentados a partir de então na Somália, na Bósnia, em Ruanda.

Um possível retorno ao paradigma original de segurança coletiva havia sido contemplado seriamente por pelo menos um membro permanente do Conselho de Segurança – a União Soviética – com sua tentativa de reativar a Comissão de Estado- Maior do Artigo 47. No debate geral da 45ª Assembleia Geral, o Chanceler Shevardnadze insistiria no assunto, ao sustentar que o Conselho de Segurança não tinha condições de se desincumbir adequadamente de suas funções sem se guiar pelas recomendações daquele subórgão. No que viria a ser o penúltimo discurso da União Soviética ante a AGNU, Shevardnadze defendeu enfaticamente os dispositivos do Capítulo VII, revelando a inconformidade de Moscou com o que se articulava no Golfo: "*if*

the Military Staff Committee had worked properly, if appropriate agreement had been concluded between the Council and its permanent members and if other organizational aspects of countering threats to peace had been worked out, there would be no need for individual States to act unilaterally".[29] A delegação soviética se dizia disposta a concluir os acordos apropriados com o Conselho de Segurança e manifestava confiança na disposição dos outros membros permanentes em fazer o mesmo. No entender de Shevardnadze, o Conselho devia começar a reativar a Comissão de Estado- Maior e proceder a um estudo dos aspectos práticos da arregimentação de contingentes militares nacionais para servir sob sua autoridade em caso de necessidade.

Tal postura não seria reafirmada, entretanto, pela Federação Russa sob Boris Yeltsin e, embora viesse a ser considerada como uma hipótese de trabalho por alguns governos, pelo Secretariado e pelo meio acadêmico, sairia aos poucos de pauta. Enquanto isso se intensificava um processo experimental, não sistemático, pouco transparente de articulação de um paradigma diferente de segurança coletiva. Aos poucos se ampliaria o horizonte de pretextos desencadeadores de ações coercitivas, segundo uma interpretação nova da finalidade da segurança coletiva, que passaria a incluir o combate à instabilidade regional, ou mesmo interna, causada por crises humanitárias, sociais, econômicas e institucionais. Concomitantemente seriam empreendidas experiências variadas no que se refere aos instrumentos ou meios de implantação da segurança coletiva, pela delegação da coerção militar a operações supostamente de paz – mas eventualmente de guerra (UNOSOM II na Somália, UNPROFOR na Bósnia), pela autorização do uso da força a um único país (os EUA na Somália), e pelo emprego de forças "multinacionais" em Ruanda e no Haiti. Uma disposição em integrar esforços de segurança regionais – os da OTAN, sobretudo – no sistema da ONU faria também parte desse panorama, que, entre outras consequências, tenderia a esmaecer a fronteira conceitual entre os Capítulos VI e VII da Carta.

(B) A Reunião de Cúpula do Conselho de Segurança de janeiro de 1992.

Em janeiro de 1992 o Conselho de Segurança das Nações Unidas, reunido pela primeira vez em nível de chefes de Estado e Governo, se regozijava ante "as melhores perspectivas para alcançar a paz e segurança

internacionais desde a criação da Organização das Nações Unidas".[1] A declaração final da reunião de cúpula incluía um novo compromisso com o sistema de segurança coletiva previsto na Carta de São Francisco para lidar com ameaças à paz e reverter atos de agressão. A Guerra do Golfo restabelecera a cooperação entre os cinco membros permanentes do Conselho (P-5), ressuscitando interesse pela temática da segurança coletiva – no sentido universal do termo – que permanecera refém das tensões da bipolaridade durante quase meio século. Ao lado de Li Peng, François Mitterrand, John Major e George Bush, participava da cúpula de janeiro de 1992 o Presidente da Federação Russa, Boris Yeltsin, ocupante da bancada que por quarenta e sete anos pertencera à União das Repúblicas Socialistas Soviéticas – extinta apenas um mês antes em 24 de dezembro de 1991. Como assinala Fujita, os membros permanentes haviam sido expeditos em determinar que a nova Federação Russa fosse a sucessora legítima do assento pertencente à antiga União Soviética, evitando com isso uma complexa e possivelmente desgastante discussão jurídica que poderia chegar a envolver emenda à Carta.[2]

O recém eleito Secretário-Geral da ONU Boutros-Ghali inaugurava seu mandato sob o signo do fim definitivo da Guerra Fria e em contexto de renovada fé da comunidade internacional na capacidade de a Organização lidar com ameaças à paz, após o restabelecimento da integridade territorial do Kuwait. Os cinco anos de Boutros-Ghali no cargo coincidiram com um período de adaptação da ONU às novas circunstâncias mundiais, marcado por uma intensificação da atividade do Conselho de Segurança, em que as distinções jurídicas e práticas entre a filosofia coercitiva do Capítulo VII e a não coercitiva do Capítulo VI seriam submetidas a múltiplas interpretações.

O fim da Guerra Fria não teve seu Congresso de Viena, nem seu Versalhes nem seu Dumbarton Oaks ou São Francisco. Mas a Reunião de Cúpula do Conselho de Segurança de janeiro de 1992 pode ser vista como o grande encontro multilateral celebratório de uma nova era, tornada possível pela dupla vitória norte-americana contra a União Soviética e contra a agressão iraquiana. Representante da potência vencedora, o Presidente George Bush não apresentaria ao Conselho de Segurança nem um plano de revolução diplomática em quatorze pontos, como fizera Wilson em Versalhes, nem uma reformulação da utopia internacionalista matizada pelo realismo dos "quatro policiais" de FDR. A retórica grandiloquente da "nova ordem mundial" de Bush, que marcara a euforia inicial da derrota imposta a Saddam Hussein, já cedera lugar, àquela altura, a um discurso menos ambicioso, atento ao refluxo

isolacionista da opinião pública conservadora nos EUA – o ano era eleitoral. Bush nunca chegara a apresentar um programa detalhado para sua "nova ordem" e a imprecisão da ideia se prestava a enfoques variados, entusiasmando, entre outros, os segmentos mais idealistas e liberais do espectro político. Margaret Thatcher, cuja perfeita sintonia com o Partido Republicano norte-americano não precisa ser sublinhada, definiria sua própria versão da nova ordem como "*pax americana in the camouflage of United Nations resolutions*" e deploraria o fato de que "too many commentators and politicians are prepared to deduce quite the opposite".[3] Além do mais, os efeitos desestabilizadores das forças centrífugas na ex-União Soviética e na ex-Iugoslávia começavam a ocupar espaço crescente nas primeiras páginas da imprensa internacional, disputando lugar com o desastre endógeno da Somália (tanto a ex-Iugoslávia como a Somália já estavam então sob embargos de armas decretados pelo CSNU). A relativa irrelevância estratégica daqueles conflitos e a dificuldade em distinguir os avatares do bem e do mal em cenários tão remotos, impedia que a receita do Golfo fosse aplicada a tais situações. Joseph Nye comentaria que, pouco após as declarações de Bush ao cabo da Guerra do Golfo sobre "novos métodos de trabalho com outras nações, solidariedade contra a agressão" etc. "*the White House words about a new world order had slowed to a trickle*".[4]

A cúpula do Conselho de Segurança ocorreu em meio à sensação de ajuste nas camadas tectônicas das relações internacionais responsável por frases como "*the most hopeful period in the history of modern interstate relations*", de Richard Rosecrance, em artigo contemporâneo ao evento publicado na revista "*Foreign Affairs*".[5] Mas faltou à reunião de cúpula uma liderança. Presidida pelo Primeiro-Ministro John Major que acabava de assumir suas funções em Londres e aparecia como um novato na cena internacional, assistida por um Boris Yeltsin ansioso por ser aceito como um parceiro pleno do Ocidente, por um Mitterrand em fim de carreira e por um Li Peng acossado pela condenação internacional aos acontecimentos de Tian An Men, a cimeira se revelaria palco de manifestações de expectativas um tanto desencontradas entre um norte assertivo e um sul descoordenado. O novo Secretário-Geral Boutros-Ghali, a quem seria encomendado um relatório sobre a capacidade das Nações Unidas nas áreas da diplomacia preventiva, estabelecimento da paz ("*peacemaking*") estava ainda se adaptando ao seu escritório no 38º andar do prédio do Secretariado.

Em contrapartida, o último relatório anual sobre os trabalhos da Organização de Javier Perez de Cuellar, apresentado alguns meses antes à 46ª Assembleia Geral, fazia algumas reflexões perceptivas – e que, em retrospecto, se revelam equilibradas e até corajosas – sobre as questões essenciais ante as quais se encontravam as Nações Unidas ao fim de meio século de tensões leste-oeste e na ante-sala do confronto com as novas forças de fusão e fissão que estavam sendo liberadas. Perez de Cuellar falava da relevância duradoura da filosofia da Carta e das credenciais únicas da Organização como veículo universal para orientar as redefinições do futuro. Ao se referir à ação "extraordinária" do Conselho de Segurança na defesa do Kuwait, justificou as 14 resoluções que haviam sido tomadas, como decisões que haviam obedecido a um "*step by step and considered approach to the use of its (the Council's) powers under Chapter VII*".[6] Mas também alertou para o fato de que a reação do CSNU à crise do Golfo não se ativera, a rigor, nem aos ditames do Artigo 42 nem à sequência do Capítulo VII. O Conselho autorizara o uso da força "*on a national and coalition basis*", o que, em face dos custos da operação e da capacidade militar requerida lhe parecera "inevitável". Não obstante, aquela experiência devia, no seu entender, ser seguida de uma reflexão coletiva sobre o recurso futuro aos poderes investidos no Conselho sob o Capítulo VII. 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. Os efeitos das sanções sobre terceiros países, bem como o seu impacto sobre a população do país alvo – que pode não ter meios para alterar a política agressiva que levou à imposição das sanções – mereciam atenção cuidadosa. A plena utilização dos bons ofícios do Secretário-Geral, dos acordos regionais e da Corte Internacional de Justiça eram igualmente mencionados, além das demais possibilidades oferecidas pelo Capítulo VI e dos esforços de diplomacia preventiva. O ex-Secretário-Geral trazia à baila, enfim, o problema espinhoso da necessidade de se preservar a confiança dos povos de todas as culturas e procedências geográficas no trabalho da ONU, e não contar apenas com o endosso daqueles que se sentem satisfeitos com o *status quo*.

A declaração adotada pelos quinze países (além dos cinco permanentes, Áustria, Bélgica, Cabo Verde, Equador, Hungria, Índia, Japão, Marrocos,

Venezuela e Zimbábue) começava com um capítulo intitulado "*A Time of Change*". Seus dois primeiros parágrafos aludiam, respectivamente ao fim da Guerra Fria e à recuperação pelo Kuwait de sua soberania, em decorrência de ação da comunidade internacional sob a autoridade das Nações Unidas.

A penúltima frase dessa parte introdutória equiparava certas "causas não militares de instabilidade, nos campos econômico, social, humanitário e ecológico a ameaças à paz e segurança" – a palavra "internacional" havendo sido omitida. Um capítulo de seis parágrafos elevava a importância das questões de desarmamento e controle de armamentos de destruição em massa para a agenda do Conselho de Segurança identificando, em particular, a proliferação de todas as armas de destruição em massa como ameaças à paz e segurança internacionais. Em um capítulo de três parágrafos intitulado "*commitment to collective security*" era reafirmado o compromisso dos membros do Conselho com o sistema de segurança coletiva da Carta. O capítulo insistia na importância da Carta e do direito internacional para a solução pacífica de controvérsias e manifestava preocupação especial com atos de terrorismo internacional.

Embora o compromisso com a segurança coletiva deixasse claro que ele se referia ao sistema da Carta, a singularização de ameaças específicas – de ordem militar e não militar – orientava tal compromisso em direções novas. A "plasticidade interpretativa"[7] à qual se prestavam os dispositivos da Carta sempre deixara aberta a possibilidade de adaptações de percurso para o significado de "ameaças à paz", mas à luz de casos concretos, geográfica e temporalmente determinados. As tentativas de definição, no abstrato, de termos incluídos na Carta haviam sido empreendidas seja de forma preliminar e técnica por órgãos especializados, como a Comissão de Direito Internacional, ou pela Assembleia Geral, de composição plenária, como no caso da palavra "agressão".[8] A novidade consistia, portanto, em plasmar, sem consulta aos membros da organização como um todo, e sem vínculo a uma ameaça imediata, uma concepção particular da segurança internacional capaz de facilitar o acionamento do Capítulo VII para combater a proliferação horizontal de armas de destruição de massa e lidar com crises humanitárias ou de violações de direitos humanos, até mesmo em casos de conflito interno sem impacto óbvio sobre a segurança regional ou internacional. O precedente estabelecido com a resolução 688 de 5 de abril de 1991, que outorgara ao Secretário-Geral um mandato amplo para levar adiante esforços humanitários na proteção dos curdos no Iraque, passaria a ser invocado pelos porta-

vozes da defesa do indivíduo contra os abusos do Estado, em seu intuito de associar a afirmação de valores morais aos mecanismos multilaterais de promoção da paz e segurança internacionais.

Esse enfoque correspondia, sobretudo, às prioridades de uma vertente mais idealista e liberal do mundo desenvolvido, cuja expressão radical (mesmo se bem intencionada) alienou as parcelas da comunidade internacional que, por sua fragilidade econômica ou política, seriam os alvos naturais de um suposto "dever de ingerência". A ideologia por trás da ampliação do leque de ameaças à paz para nelas incluir os campos humanitário, ambiental, dos direitos humanos, estava particularmente associada à militância de atores não governamentais nos países mais desenvolvidos e sua maior ou menor influência sobre seus respectivos governos. Um dos expoentes maiores desse idealismo, o Bernard Kouchner dos médicos sem fronteiras, resumiria o sentimento de seus correligionários naquele momento nos seguintes termos: "*l'unanimité née du conflit avec l'Irak a pu sembler fugitivement le prélude a un gouvernement des consciences du monde*".[9]

Ao mesmo tempo, representantes do conservadorismo, como Margaret Thatcher, desinclinados a trocar a *realpolitik* pela *moralpolitik*, viam naquele momento uma oportunidade para a consecução de objetivos estratégicos como a promoção intensificada da não proliferação e o combate a regimes ameaçadores do *status quo*, como os do Iraque, Líbia ou Coreia do Norte. Uma manifestação extrovertida dessa atitude seria a de Charles Krauthammer, ao postular "*American strength and will (...) to lead a unipolar world unashamedly laying down the rules of world order and being prepared to enforce them*".[10]

Os polos constituídos pelo idealismo dos que desejariam por a segurança coletiva a serviço de causas moralmente elevadas e o do realismo absoluto, contrário, em última análise, ao multilateralismo, parece haverem se aliado – advertidamente ou não – no estabelecimento de prioridades para a declaração final, em detrimento do que poderia ser descrita como uma atitude mais equidistante dos dois polos, que teria possivelmente se concentrado em algumas das questões mencionadas por Perez de Cuellar e levantadas pelo Chanceler Shamuyarira do Zimbábue (ausente Robert Mugabe), como: a aplicação uniforme de critérios para o acionamento de medidas coercitivas; a elaboração de uma doutrina para as operações de paz; a operacionalização do Artigo 50 (relativo ao impacto das sanções sobre terceiros países); o exame de diferentes alternativas capazes de garantir uma supervisão de

medidas coercitivas militares pelo CSNU, seja pela reativação da Comissão de Estado-Maior, seja por outro meio; a ampliação do Conselho; o equacionamento das variáveis econômicas e sociais, humanitárias e ecológicas na área coberta pela segurança coletiva; a inserção da responsabilidade individual por atos contrários à paz e segurança da humanidade no contexto da elaboração de um código penal internacional em harmonia com o trabalho do Conselho de Segurança; o fortalecimento do papel da Corte Internacional de Justiça na promoção da paz etc.

O Presidente George Bush, em sua intervenção, oscilaria entre a temática da "*sanctity of the individual*" e a da não proliferação, particularmente no Iraque (a Líbia também é mencionada em seu discurso).[11] Em uma interpretação unilateral das resoluções aprovadas por iniciativa norte-americana contra o Iraque, Bush afirma que "*no normalization is possible as long as Saddam Hussein remains there, remains in power*". A expressão segurança coletiva não é empregada em momento qualquer por Bush, que conclui, mesmo assim, com a afirmação de que "*in the Gulf, in concert, we responded to an attack on the sovereignty of one nation as an assault on the security of all. So let us make it our mission to give this principle the greatest practical meaning in the conduct of nations*".[12] Ficavam abertas praticamente todas as opções de ação ou inércia em face de crises futuras. Stephen John Stedman em artigo sobre o nascimento de um "novo intervencionismo" após a Guerra do Golfo, comentaria que George Bush "*never resolved whether he was a realist or a liberal*".[13] O momento se prestava àquela ambivalência, na medida em que o fim da Guerra Fria havia criado condições para a reconciliação de correntes que haviam permanecido divididas nos EUA durante décadas: a do idealismo wilsoniano e a do anticomunismo conservador, cujo denominador comum era a disposição intervencionista. O novo contexto permitia que os ex-defensores da Guerra do Vietnã e seus opositores de consciência se associassem, assim, no combate aos estados demonizados como o Iraque, a Líbia, a Coreia do Norte, tanto por motivações estratégicas como por preceitos morais. Segundo Stedman, esse neo-intervencionismo tenderia a interpretar a Guerra do Golfo "*as a watershed of international cooperation and consensus. It should they believe, serve as a model for a new system of global collective security (...), unshackled from ideological polarization, to deter any act of interstate and internal*

aggression".[14] A realidade do "momento unipolar", no entanto, não parecia exigir um esforço apressado de articulação de um novo sistema de segurança coletiva.

Lafer e Fonseca Jr. falariam do "despreparo da comunidade internacional, especialmente das grandes potências, para a proposição de soluções políticas globais no plano das instituições, face à rapidez da falência do socialismo real" e comentariam que "não se apresentaram receitas institucionais acabadas, como as que nasceram depois da I Guerra em Versalhes, e da II Guerra em São Francisco, não só porque o fim da Guerra Fria não trouxe um direito novo como não foi possível identificar com clareza o diagnóstico dos defeitos da ordem anterior".[15] A falta de um projeto catalisador do novo potencial de entendimento internacional terá levado François Mitterrand a advertir que a segurança coletiva logo se tornaria um conceito vazio se não fossem criadas rapidamente condições para seu aprimoramento e atualização. Nesse sentido propôs a utilização plena dos meios conferidos pela Carta e anunciou a disposição francesa de colocar em estado de alerta um contingente de 1000 efetivos para operações de paz, convocáveis em apenas 48 horas.[16] Essa oferta vinha acompanhada da sugestão adicional de que a Comissão de Estado-Maior fosse reativada para assumir as funções de comando estratégico que lhe são atribuídas pelo Artigo 47. A iniciativa de Mitterrand se anteciparia aos esforços de constituição de forças em regime de *standby* e dos contingentes de reação rápida que, dada a persistente inviabilidade de negociação dos acordos especiais do Artigo 43, se transformariam em mais uma fórmula para suprir o natimorto paradigma original de segurança coletiva. Ao misturar as forças de reação rápida e a Comissão de Estado-Maior, Mitterrand estava ou insinuando que tais contingentes poderiam ser utilizados para missões coercitivas, ou sugerindo que a Comissão passasse a funcionar como um Estado-Maior para operações de paz, em qualquer um dos dois casos reinterpretando a Carta à sua maneira.

Mitterrand terá demonstrado maior preocupação com o futuro da segurança coletiva universal do que Boris Yeltsin. Quando o líder russo se referiu ao tema foi para situá-la em um contexto "pan-europeu" ou então propor, de forma irrealista, a criação de um sistema de "defesa global" baseado na combinação dos complexos militares da Rússia e dos EUA.[17] Li Peng, por sua vez, constatou que a velha ordem se havia extinguido e que uma nova ainda não havia emergido, deixando claro, entretanto, que o futuro reservaria um papel protagônico para seu país ao anunciar o advento da

"multipolarização".[18] A China se erigiria em defensora da soberania nos países em desenvolvimento e de uma concepção relativista dos direitos humanos que se exime de julgar países sem levar em conta sua "História e condições nacionais". O Japão e a Índia sinalizariam seu interesse em atualizar a composição do Conselho de Segurança (assunto abordado também por Marrocos, Venezuela e Zimbábue), com Miyazawa acenando com a possibilidade de participação japonesa em operações de paz e suscitando a questão financeira,[19] e Narasimha Rao aconselhando o CSNU a observar as mesmas normas e padrões que costumam ser exigidos da comunidade internacional e defendendo um regime consensual de não proliferação irmanado ao objetivo do desarmamento nuclear.[20] A temática do desenvolvimento e de sua relação com a paz, lembrada por Equador, Venezuela, Cabo Verde, Zimbábue, entre outros, ficaria submersa na profusão de referências a questões de desarmamento e não proliferação ou de direitos humanos. Ainda assim, a Declaração reconhecia, em sua última frase, que "a paz e a prosperidade são indissociáveis e que uma paz duradoura e a estabilidade requerem uma cooperação internacional efetiva para a erradicação da pobreza e a promoção de uma vida melhor para todos com mais liberdade".[21]

Cinco meses mais tarde, Boutros-Ghali divulgaria o relatório encomendado pela Declaração. Esforço ambicioso, embora confuso, de organizar o debate sobre questões de segurança nas Nações Unidas, o documento do Secretário-Geral se tornaria, não obstante, referência indispensável ao processo de articulação de um conjunto novo de ideias sobre a segurança coletiva, formulando de maneira mais específica algumas das ideias presentes na Cúpula de janeiro de 1992 e apresentando sugestões concretas, sem se limitar pelas práticas que a Organização desenvolvera em seu primeiro meio século de existência.

(C) A Agenda para a Paz do Secretário-Geral Boutros-Ghali.

"Uma Agenda para a Paz: diplomacia preventiva, estabelecimento da paz e manutenção da paz", intitula-se o relatório circulado com data de 17 de junho de 1992 em resposta à solicitação formulada pelos Chefes de Estado e Governo (ou seus representantes pessoais) dos países membros do Conselho de Segurança no início do ano.[1] Consta que o Secretário-Geral dedicou pelo menos quarenta horas a revisar o projeto inicial de cinquenta e duas páginas

que lhe foi submetido pelo então Subsecretário-Geral Petrovsky, o ex-Vice Chanceler de Mikhail Gorbatchev. Segundo o articulista Paul Lewis do New York Times, o entusiasmo russo diante do texto se explicava em função da influência de Petrovsky no seu preparo.[2] A acolhida russa terá sido compartilhada em alguma medida pelos países nórdicos, mas contrastou com o apoio qualificado do Reino Unido, da França e dos EUA, as reticências de grande parte do mundo em desenvolvimento e a desaprovação chinesa.

O parágrafo 43 da Agenda para a Paz propunha, como fizera Shevardnadze durante a Guerra do Golfo, que os Estados membros examinassem a hipótese 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. As circunstâncias políticas prevalecentes haviam eliminado os obstáculos à plena implantação da Carta e a mera existência de tais forças adquiriria um poder de dissuasão contra agressores potenciais, particularmente aqueles dotados de forças militares "*of a lesser order*". Admitida a limitação de tais contingentes no combate a um exército de maior porte dotado de armamento sofisticado, o Secretário-Geral recomendava, não obstante, que o CSNU iniciasse negociações para a efetivação do Artigo 43, com a concorrência da Comissão de Estado- Maior, cuja composição poderia ser ampliada para acomodar participantes adicionais aos P-5 (tal como defendera Gromyko em Dumbarton Oaks). Boutros-Ghali precisava que a atividade da Comissão de Estado-Maior devia permanecer situada no contexto do Capítulo VII, rejeitando a insinuação francesa de que ela fosse aproveitada para assumir funções de planejamento e comando de operações de paz.

Um subcapítulo explicitava que as forças do Artigo 43 se concentrariam na resposta a casos claros de agressão iminente ou efetiva, ao contrapor que a ONU - frequentemente chamada a garantir o respeito a acordos de cessar-fogo - não podia utilizar as forças de manutenção da paz, em sua conceituação tradicional, para exercer com autoridade esse papel, e sugerir que uma nova categoria de missões providas de armamento pesado fosse criada para tal fim. Essas "unidades de imposição da paz" situariam sua ação no contexto do Artigo 40 do Capítulo VII (o das medidas provisórias que não prejudicam os direitos ou pretensões, nem a situação das partes interessadas) e ficariam sob o comando do Secretário-Geral, da mesma forma que as operações de paz.

Independentemente do mérito de tais propostas, o fato de elas haverem sido incluídas na seção do documento denominada "*peacemaking*" causava em si certa perplexidade. Boutros-Ghali justificava essa inclusão, no parágrafo 45 de seu relatório, sob a alegada inexistência de uma divisão clara entre o estabelecimento da paz ou "*peacemaking*" e a manutenção da paz ou "*peacekeeping*". Esse remanejamento de vocábulos no interior do léxico da paz e segurança internacional desenvolvido pela ONU parecia desconsiderar a distinção fundamental da Carta entre a solução pacífica de controvérsias do Capítulo VI e as respostas coercitivas à agressão e ameaças à paz do Capítulo VII, reinterpretando o mandato do Conselho de Segurança em um sentido militarizante. Thomas Weiss comentaria que "*the most significant departures in the report are organized somewhat surprisingly and confusingly, under the rubric of peacemaking*" acrescentando didaticamente que "*The usual notion concerns such peaceful measures as mediation and good offices, outlined in Chapter VI of the UN Charter*" e se referindo à reformulação de Boutros-Ghali como "*an unusual stylistic presentation, one which confuses readers and decisionmakers*".[3]

Algumas outras ideias do relatório merecem ser mencionadas por suas implicações para a temática da segurança coletiva. Se, por um lado, as ferramentas coercitivas do Capítulo VII eram misturadas aos utensílios não coercitivos do "*peacemaking*", por outro lado Boutros-Ghali acenava com a possibilidade de redefinir os parâmetros consagrados de atuação das operações de paz ao afirmar textualmente que "*peacekeeping is the deployment of a United Nations presence in the field,* ***hitherto*** (grifo nosso) *with the consent of all the parties concerned*".[4] Como assinala John Gerard Ruggie, ali estava uma sinalização clara de que a ONU não descartava a possibilidade de posicionar cascos azuis sem o consentimento local, em certas situações.[5]

Em 1992 as operações de paz da ONU estavam na ordem do dia.[6] Enquanto treze operações de paz haviam sido estabelecidas de 1945 a 1987, um total de quatorze novas operações haviam sido criadas desde 1988 – quando lhes fora concedido o prêmio Nobel da Paz. Naquele ano o número de tropas da ONU se multiplicara por quatro e o orçamento de "*peacekeeping*" aumentara de 700 milhões de dólares, no ano anterior, para 2.8 bilhões. Uma profusão de operações "multidimensionais", segundo a categorização de Shashi Tharoor, estava levando a organização a uma "crise de excesso de credibilidade".[7] Os dias da patrulha de linhas de cessar-fogo

pelas operações de paz "tradicionais" haviam sido superados, com a atribuição de uma série de novas funções aos soldados da ONU, tais como a supervisão eleitoral, o monitoramento de direitos humanos, a administração civil e o desempenho de tarefas policiais civis. As forças armadas em diferentes partes do mundo viam os exercícios de manutenção da paz da ONU como uma forma de demonstrar sua utilidade no ambiente pós-Guerra Fria, como comentaria o ex-Assessor Militar do Secretariado, General Maurice Baril (Canadá).[8]

Mas o quadro de relativa tranquilidade e consenso dentro do qual se havia chegado a uma situação de indiscutível prestígio da manutenção da paz por forças da ONU começava a enfrentar turbulência. O problema resultava, em parte, da recalcitrância de partes que se haviam teoricamente comprometido a respeitar acordos livre e previamente alcançados – e cuja implantação a ONU deveria facilitar – exemplificada pela desobediência dos Khmer Rouge no Camboja, ou na UNITA em Angola aos termos dos acordos de Paris e Bicesse respectivamente. Como observa Stepen John Stedman, o desenrolar dos acontecimentos no Camboja, em Angola e no Saara Ocidental, revelaria que o compromisso de uma das partes, que viabilizara a presença da ONU naqueles países, fora meramente "tático".[9] Uma alternativa para lidar com tais situações de desonestidade crônica consistiria no desenvolvimento de "testes de sinceridade", como sugere Stedman, por meio da aplicação de certos critérios capazes de ajudar a estabelecer a existência de condições suficientemente estáveis para a manutenção da paz por operações da ONU. Outra alternativa consistiria em admitir que a ONU "castigasse" a parte desrespeitosa de um acordo ou compromisso. Tanto a idealização de "unidades de imposição da paz" como o abandono de interpretações restritivas do consentimento das partes parecem haver sido motivadas por uma inclinação favorável a essa segunda opção.

Já se delineavam àquela altura, de outra parte, os dilemas éticos com que se confrontariam as forças de paz ante o desvio de assistência humanitária pelos Chefes de clã somalis, a limpeza étnica na Bósnia e na Croácia, o genocídio em Ruanda. A inexistência de acordos a serem implantados, ou mesmo de canais diplomáticos para a preservação de uma atitude geral de respeito à presença da ONU nesses locais, ameaçava transformar os cascos azuis em partícipes involuntários em guerras civis ou reféns em potencial. Ao escamotear a distinção entre formas pacíficas e coercitivas de solucionar diferendos, a Agenda para a Paz criava um ambiente tolerante ao uso da

força nesses cenários, que, na falta de uma doutrina coerente para seu emprego, acabaria levando a Organização a sofrer revezes e perder credibilidade em um futuro não distante.

A ideia de que o recurso mais desimpedido a formas militarizadas e coercitivas de preservação da paz internacional fortaleceria a Organização e o Conselho de Segurança está refletida em diversas postulações da Agenda para a Paz e poderia ser considerada um dos fios condutores do documento. Além dos aspectos acima mencionados, a importância atribuída à ideia do posicionamento preventivo de forças, no interior do subcapítulo sobre diplomacia preventiva, enfatizava a modalidade militarizada da prevenção em detrimento da diplomática. Um extenso subcapítulo sobre organismos e arranjos regionais, sublinhava a flexibilidade oferecida pela Carta para a definição de tais arranjos e encorajava o desenvolvimento de esforços complementares entre a ONU e esses grupos, permitindo que "associações ou entidades, organizações criadas por tratados, antes ou depois da fundação da ONU, para a segurança mútua ou defesa" entre outras, fossem aceitas como organismos regionais em sentido lato. Estava aberta a brecha para que alianças, como a OTAN, viessem a ser tratadas como um organismo sob o Capítulo VIII (enquanto a OTAN, como já se viu, foi criada com base no direito à autodefesa do Artigo 51 do Capítulo VII). Boutros-Ghali aduzia que, se no passado certos arranjos regionais haviam sido estabelecidos para suprir a inoperância do sistema de segurança coletiva universal, e suas atividades "*could on occasion work at cross-purposes with the sense of solidarity required for the effectiveness of the world Organization*", em uma era de renovadas oportunidades eles podiam prestar grandes serviços, "desde que suas atividades fossem empreendidas em conformidade com os objetivos e princípios da Carta e sua relação com a ONU governada pelo Capítulo VIII". O objetivo não parecia ser o de restringir o escopo da cooperação da ONU naquele âmbito, nem o de cobrar uma vinculação jurídica estrita entre diferentes tipos de entidades regionais e o Capítulo VIII. A atuação da OTAN na Bósnia, primeiramente como o braço armado da "*United Nations Protection Force*" (UNPROFOR), e – após os acordos de Dayton – como a "*Implementation Force*" (IFOR) autorizada pelo Conselho de Segurança a cumprir sua missão sob o Capítulo VII, completaria a virtual normalização de relações entre a ONU e uma aliança defensiva, cujo tratado constitutivo só lhe permitia, a rigor, agir para a proteção do território de seus membros em caso de ataque a um deles.

A famosa declaração do parágrafo 17 do relatório sobre "o ocaso da era da soberania absoluta e exclusiva" pode ser vista como outro elemento nesse desenho geral de fortalecimento da capacidade de ação coercitiva, imposição da paz pela força, revisão do princípio do consentimento.[10]

A preocupação louvável do Secretário-Geral com a segurança do pessoal da ONU em diferentes missões de paz (que levaria à elaboração de uma convenção internacional sobre o assunto), também se inscrevia, de certa forma, na ideologia anteriormente descrita: se a ONU toma partido em lutas internas, relativiza a soberania alheia e organiza unidades para impor a paz pela força, ela tenderá a enfrentar riscos maiores no plano da segurança de seu pessoal. As chamadas operações de paz de segunda geração, em que as forças da ONU viriam a distribuir ajuda humanitária sob fogo cruzado, monitorar zonas de exclusão de tráfego aéreo, caçar o General Aideed na Somália, exporia o pessoal da Organização a manifestações de hostilidade sem precedentes, levando Shashi Tharoor a admitir que o capital acumulado pelos êxitos na Namíbia, na América Central, até certo ponto no Camboja, se desvalorizara rapidamente ocasionando abruptamente uma "*crisis of too little credibility*".[11] Interessante notar que a Convenção sobre a Proteção do Pessoal das Nações Unidas de dezembro de 1994 optaria por excluir de seu campo de aplicação as operações autorizadas pelo Conselho de Segurança sob o Capítulo VII (Artigo 2). A imposição da paz pela força por pessoal das Nações Unidas deixaria de merecer, na convenção, qualquer referência legitimadora.

A ideia da "construção da paz após o conflito" ("*post-conflict peace-building*") seria proposta como um conceito adicional ao tripé constituído pela diplomacia preventiva, o estabelecimento e a manutenção da paz. O PCPB, como ficaria conhecido, se distinguiria dos esforços tradicionais de promoção de desenvolvimento por tratar-se de um empreendimento de inspiração política, encarado pelo prisma mais imediatista da preservação da paz e da segurança. Menos controvertida do que outras propostas da Agenda para a Paz, a ideia coadunava-se com o enfoque – defendido por países em desenvolvimento – segundo o qual as raízes das crises políticas no terceiro mundo devem ser buscadas sobretudo em sua fragilidade econômica e social. Mas surgiriam divergências a respeito do grau de responsabilidade dos diferentes órgãos da ONU na reconstrução pós-conflito, já que para um grande número de delegações o assunto se enquadrava na esfera de competência mais ampla da consideração pela Assembleia Geral da temática do desenvolvimento econômico e social.

A Agenda para a Paz tentou apresentar algumas propostas criativas para ajudar a Organização a regularizar sua situação financeira ou pelo menos reduzir a distância entre as tarefas cada vez mais dispendiosas que lhe eram atribuídas e a escassez de recursos para cumpri-las. A situação se agravaria consideravelmente após as eleições legislativas para o Congresso norte-americano de 1994 das quais sairia vitorioso o partido republicano, que passaria a condicionar o pagamento de atrasados dos EUA, principal contribuinte e devedor, a reformas administrativas e revisões no sistema de arrecadação de contribuições para os orçamentos regulares e de operações de paz da ONU. Mas o acúmulo de débitos como forma de pressionar a Organização fazia parte de um perfil de ambivalência dos EUA em relação às Nações Unidas, cuja origem, segundo Benjamin Rivlin, se situa no desencanto dos segmentos mais conservadores do espectro político norte-americano – inclusive em representantes do partido democrático como o Senador Patrick Moynihan – com a formação, nos anos setenta, de maiorias automáticas constituídas por países do terceiro mundo e pelo bloco comunista em desafio a interesses de Washington e seus aliados (sobretudo Israel).[12] Durante o período Reagan, os EUA reduziriam anualmente suas contribuições ao orçamento regular. Com o fim da Guerra Fria e o episódio do Golfo a "nova ordem mundial" de Bush parecia anunciar um ambiente de apoio bi-partidário nos EUA às Nações Unidas, capaz de se traduzir em um cumprimento mais assíduo de suas obrigações financeiras. Esse consenso desapareceria, entretanto, com a morte de dezoito "*rangers*" do exército norte-americano pelas milícias do General Aideed que, para citar novamente Rivlin, "*unleashed a firestorm in the US Congress, the American media, and the public. Public sentiment was overwhelmingly anti-UN, and the prestige of the United Nations plummeted to an unprecedented low*".[13] O Secretário-Geral conseguiria convencer o CSNU a estabelecer um fundo de reserva para o estabelecimento automático de operações de paz, mas as finanças da ONU se ressentiriam cada vez mais da atmosfera anti-Nações Unidas nos EUA, que impediria, em última análise, a reeleição de Boutros-Ghali. Ironicamente, a reviravolta anti-ONU nos Estados Unidos podia ser interpretada, até certo ponto, como decorrência da posta em prática do intervencionismo militarista subjacente a vários parágrafos da Agenda para a Paz.

A problemática financeira não deixa de ser relevante para a temática da segurança coletiva em mais de um aspecto. As experiências negativas na

Somália, na Bósnia, em Ruanda levariam os EUA a rever sua posição em relação às intervenções da ONU de forma geral e a insistir cada vez mais em uma reforma das práticas administrativas da Organização. Nesse contexto, uma alternativa que se afirmaria por seu modo de financiamento em bases voluntárias e por não envolver problemas de estruturas de comando a cargo do Secretariado, seriam as forças multinacionais. Washington passaria a ver na atribuição de um lugar permanente para o Japão e a Alemanha no Conselho de Segurança, ademais, uma forma de transferir para Tóquio e Bonn parte da responsabilidade financeira que recaía sobre os EUA.

A agenda para a Paz pretendeu consolidar o consenso internacional que ocasionara a primeira reunião de cúpula na História do Conselho de Segurança, segundo um movimento duplo e simultâneo de retorno à Carta de São Francisco e de busca de sua transcendência em direções inexploradas. Nos meses seguintes a sua divulgação o documento de Boutros-Ghali seria debatido pela Assembleia Geral, pelo Conselho de Segurança, pelo Comitê Especial de Operações de Paz, pelo Comitê Especial da Carta, pela imprensa, pelo meio acadêmico. O consenso de janeiro de 1992 sofreria fraturas mas não se romperia de todo. A Cúpula comemorativa do cinquentenário da Organização, em 1995, permitiria à Assembleia Geral viver um momento ao mesmo tempo de reafirmação e de autocrítica, em sentido semelhante ao das postulações mais realistas, e matizadas pela experiência, do Suplemento à Agenda para a Paz de janeiro de 1995.[14]

As sugestões relacionadas ao Artigo 43 e à criação de unidades de imposição da paz foram recebidas com reserva pela maioria das delegações, a partir do debate geral da 47ª Assembleia Geral, e acabariam sendo aos poucos relegados ao esquecimento. Segundo a análise de Bo Huldt, da Escola Superior de Guerra da Suécia "*while the debating states' spokesmen recognized the very legitimate ambition of the Secretary-General to prelaunch the collective security system of the UN once the Cold War had gone, the enthusiasm for the reactivation of the Charter's Article 43, involving special UN agreements on national forces placed at the disposal of the organization for enforcement operations, was far from overwhelming*".[15] Afora o endosso sem maiores restrições da Federação Russa, mesmo os nórdicos e canadenses, prontos - em teoria - a contemplar a negociação de acordos de Artigo 43, hesitavam em fazê-lo sem antes haver resolvido questões sensíveis, como aquelas atinentes à participação dos fornecedores de tropas no processo de tomada de decisões sobre sua

mobilização, ao papel futuro da Comissão de Estado-Maior, ao consentimento do Estado fornecedor a que suas tropas fossem utilizadas para eventuais ações coercitivas etc. Embora não se disputasse a assertiva do SGNU, de que a ameaça do uso da força em última instância lastreia a credibilidade das Nações Unidas como garante da segurança internacional, a reação dos países desenvolvidos, com mais longa trajetória em matéria de participação em intervenções da ONU, se orientaria no sentido do oferecimento voluntário de forças em regime de *standby* mas não para ações de *enforcement*. Adicionalmente, esses países demonstrariam interesse em desenvolver a capacidade de ação da ONU para a promoção de direitos humanos, repatriamento de refugiados, assistência eleitoral, econômica, social. Os nórdicos, por exemplo, desenvolveriam uma doutrina própria de intervenção em situações como as acima apontadas que, embora preservando a filosofia da imparcialidade e do consentimento, admitiria o uso da força não somente em autodefesa mas também para o cumprimento do mandato da missão. A ideia era a de que, obtida a luz verde das partes para uma intervenção de cunho humanitário, as forças da ONU teriam o direito de empregar meios coercitivos para cumprir objetivos específicos como a entrega de mantimentos a populações carentes ou o acompanhamento de refugiados até um destino seguro, por exemplo.

A reação dos EUA combinaria um apoio decidido ao fortalecimento da capacidade de atuação da ONU na esfera do *peacekeeping* com a defesa de um papel para o Conselho de Segurança no *enforcement* da não proliferação. George Bush falaria também em "operações robustas de assistência humanitária", mas deixaria de se comprometer com os esquemas concebidos por Boutros-Ghali para dotar a Organização de contingentes militares para ações de Capítulo VII. Bush confessaria, em seu último discurso como Presidente, em West Point, não estar certo de que os EUA deveriam reagir a "*every outrage of violence*", revelando reservas em relação ao neointervencionismo, que não chegariam a se explicitar inteiramente.[16]

O apoio indiscriminado da Federação Russa aos pontos mais controvertidos da Agenda para a Paz pode parecer surpreendente à primeira vista, mas faz sentido se examinado pela ótica de uma potência que acabava de ser amputada de vários atributos do poder estratégico, como território, população, recursos materiais e militares. As admoestações de Boutros-Ghali sobre os limites da autodeterminação e contra o micro-nacionalismo só podiam agradar a um poder central russo em luta por sua afirmação na Tchetchênia,

no Daguestão, nas Ossétias. A noção de fim da soberania absoluta convinha também a Moscou, facilitando a intervenção russa no seu entorno imediato, inclusive para proteção de suas minorias nos países bálticos e na Ásia Central. A ênfase na não proliferação contribuiria para a desnuclearização da Ucrânia, da Bielorrússia e do Cazaquistão e sua adesão, como países não nucleares, ao TNP. A reativação das negociações para a efetivação do Artigo 43 e o acionamento da Comissão de Estado- Maior, talvez ajudasse a evitar novas Guerras do Golfo, em que o planejamento e a execução da operação militar autorizada pelo Conselho de Segurança ficaram inteiramente a cargo dos EUA, com a eventual ajuda de Londres e Paris. As unidades de imposição da paz não seriam, como admitia Boutros-Ghali, empregadas contra potências de maior porte, e poderiam se revelar úteis na consolidação da esfera de influência russa em seu "near abroad". Em discurso perante a 47ª AGNU, o ex-Chanceler russo Kozyrev afirmaria que "se os meios políticos fracassam, a força pode e deve ser utilizada para separar partes em conflito, proteger direitos humanos e restaurar a paz (...)". Essa declaração, coincidentemente, era seguida de referências aos problemas na Ossétia, na região de Dniestr, na Abcássia, no Nagorno Karabakh e no Tadjiquistão.[17]

No extremo oposto se situava a China, que, atenta para o verdadeiro cinturão sísmico em fase de acomodação de terreno dos Bálcãs à Ásia Central, que chegava perto de suas fronteiras, passaria a assumir uma postura cada vez mais contrária à coerção nas relações internacionais. Nas palavras do Chanceler Qian Qichen, em setembro de 1992: "em nossa opinião a força não deveria ser utilizada nem como último recurso na busca de soluções para um problema, por mais complicado que ele seja; (...) os Estados soberanos são os sujeitos do direito internacional e constituem a base das Nações Unidas; (...) a proteção da soberania estatal deve ser um princípio fundamental da nova ordem mundial".[18] Com essa reação Pequim se protegia do ressurgimento de um hegemonismo russo assumindo bandeiras que a aproximavam do mundo em desenvolvimento, e se posicionava para dar configuração concreta à "multipolaridade" da qual se considerava desde já um dos polos.

Conforme a avaliação da Missão do Brasil junto à ONU "os países em desenvolvimento, por verem com natural reserva a ampliação da capacidade intervencionista da ONU, quase sempre exercida em cenários meridionais, optaram de modo geral (no debate geral da AGNU) por formulações de apoio genérico, cautelosas ou matizadas à Agenda para a Paz".[19] Os países em desenvolvimento defenderiam, assim, o respeito aos princípios da Carta,

a preservação e ampliação das prerrogativas da Assembleia Geral, a renúncia a métodos hegemônicos e discricionários de exercício do poder mundial, a democratização do processo decisório e dos mecanismos de representação vigentes nas Nações Unidas e especificamente, no Conselho de Segurança. Desnecessário frisar que não mereceram apoio dos países do Sul nem as propostas de conteúdo autoritário, nem as reinterpretações de conceitos de soberania e consentimento. O Movimento Não Alinhado, sob a presidência da Indonésia, redescobriria uma voz mais combativa e criticaria o que se lhe afigurava como uma ordem do pós-Guerra Fria "*where world affairs are run by a small group of powerful nations*".[20]

O Brasil preparava-se em fins de 1992 para voltar a participar do Conselho de Segurança após três anos de ausência. Nas diversas instâncias em que a Agenda para a Paz do Secretário-Geral seria discutida, participaríamos ativamente da defesa de um multilateralismo orientado para a construção de uma ordem internacional mais justa, respeitosa do direito internacional, democrática, tolerante e não violenta. Promoveríamos o conceito de "construção da paz preventiva" ("*preventive peace-building*"), por intermédio de ações de fomento do progresso econômico e social e conseguiríamos mobilizar o Secretariado e os Estados membros na elaboração e discussão de uma "agenda para o desenvolvimento". A Missão junto à ONU concluiria seu resumo dos debates sobre a Agenda para a Paz na 47ª Assembleia Geral, assinalando que o documento continuaria a se entrelaçar com as discussões mais amplas sobre o advento de uma "nova ordem mundial" no contexto do "balizamento de um novo modelo de segurança coletiva" para o pós-Guerra Fria.[21] A aplicação de medidas justificadas sob o Capítulo VII a novos tipos de desafios na Somália, na Bósnia em Ruanda e no Haiti, transformariam o Conselho de Segurança em um verdadeiro laboratório, onde experiências concretas revelariam dificuldades práticas na aplicação dos preceitos teóricos emanados da reunião de cúpula de 1992 e da Agenda para a Paz.

Capítulo 3

A Invocação do Capítulo VII após a Guerra do Golfo

(A) A Intervenção na Somália

O envolvimento do Conselho de Segurança na crise da Somália se dá desde o início sob o signo do Capítulo VII, com a imposição de um embargo de armas pela resolução 733 de 23 de janeiro de 1992, um ano após o colapso do Governo do ditador Siade Barre em janeiro de 1991. A resolução 733 foi aprovada por consenso, assim como o seriam as resoluções subsequentes autorizando medidas coercitivas, em particular, a 794 de 3 de dezembro de 1992 – que legitimou a intervenção norte-americana para a proteção das operações de assistência humanitária (a United Task Force on Somalia ou UNITAF também conhecida como "Operation Restore Hope") – e a 814 de 26 de março de 1993, que atribuiu à Operação das Nações Unidas na Somália (UNOSOM II) a responsabilidade pela manutenção de um ambiente de segurança no país em substituição à UNITAF. O consenso que presidiu à tomada de decisões inéditas pelo Conselho sobre o emprego da coerção militar por razões humanitárias em uma guerra civil, e chegaria a autorizar o Secretário-Geral a tomar "*all necessary measures*" contra os responsáveis pelos ataques à UNOSOM II que resultaram na morte de 23 soldados paquistaneses, não impediria que, em dezembro de 1995, relatório preparado pela Unidade das Lições Aprendidas do Departamento de Operações de Paz do Secretariado sobre a experiência da Somália

constatasse que o uso da força em certas circunstâncias pode ser "contraproducente" e admitisse que aspectos controvertidos da ação na Somália haviam repercutido negativamente sobre a credibilidade da ONU.[1]

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. A intervenção determinada pelo Conselho de Segurança para a proteção da população civil em um país falido, sem Governo, em estado de virtual anarquia hobbesiana teria comprovado a obsolescência das noções tradicionais de soberania e a inutilidade do apego rígido à regra do consentimento como requisito para a presença de forças onusianas. 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.

O enquadramento de uma situação de instabilidade interna no contexto do Capítulo VII não foi, a rigor, inaugurado pela Somália. Como vimos, as sanções impostas à Rodésia do Sul e África do Sul, embora justificadas sob a alegada ameaça que tais situações representavam para a segurança regional, constituíram antes manifestações de repúdio internacional ao racismo institucionalizado de Salisbury e Pretoria do que medidas destinadas a reverter ou prevenir atos de agressão ou de ruptura da paz. O antecedente do combate internacional ao *apartheid* seria invocado por Stanley Hoffmann na defesa de um direito de intervenção, calcado na base jurídica proporcionada pelo Capítulo VII, para a promoção de valores morais e humanitários: "*it is high time that the principle the UN has applied only to South Africa be generalized. No state should be able to claim that the way it treats its citizens is its sovereign right if this treatment is likely to create international tensions*".[2]

O caso da África do Sul seria lembrado nas semanas que se sucederam à Guerra do Golfo, no contexto dos debates que levaram à adoção pelo CSNU da resolução 688 de 5 de abril de 1991 (votos contrários de Cuba, Iêmen e Zimbábue e abstenções de China e Índia) – que, por sua vez, passou a ser vista como precedente para a ação na Somália. A resolução 688, embora sem referência explícita ao Capítulo VII, considerara a repressão dos curdos

pelo Iraque uma ameaça à paz e segurança internacionais e solicitara ao Secretário-Geral que utilizasse todos os recursos a sua disposição para "atender urgentemente às necessidades críticas dos refugiados". O Embaixador britânico afirmara, na ocasião, que "*it has been argued in our debate that this action is in some way outside the scope of the Security Council, that it is an entirely internal matter. (...) For one thing, Article 2, paragraph 7, an essential part of the Charter, does not apply to matters which, under the Charter, are not essentially domestic, and we have seen human rights - for example in South Africa - defined in that category*".[3] O Embaixador Alarcon de Cuba defenderia a posição contrária, nos seguintes termos: "os poderes específicos do Conselho estão consignados nos Capítulos VI, VII, VIII e XII. Esses quatro Capítulos não incluem questões de ordem humanitária. A Carta dedica o Capítulo IX a essas questões. Os redatores da Carta estabeleceram claramente no Artigo 60 do Capítulo IX que a responsabilidade pelo tratamento dessas questões recai sobre a Assembleia Geral. O Conselho de Segurança não tem direito de violar o princípio da não intervenção e de interferir nos assuntos internos de um Estado. Ele não tem direito de interferir indevidamente em assuntos que recaem sob a competência de outros órgãos da Organização".[4] Uma postura intermediária seria defendida pelo Embaixador Ayala Lasso do Equador, para quem o Conselho era competente para adotar medidas que infringem o Artigo 2 (7) apenas na medida em que a repressão aos curdos produzisse repercussões internacionais, o que era o caso, já que a Turquia e o Irã estavam sendo invadidos por refugiados.[5] Ao referir-se a problemas com refugiados, o Equador tocava em um elemento que adquiriria importância crescente para a inserção de questões humanitárias no contexto da segurança internacional e que levaria David Scheffer a falar de uma nova política de "containment" no pós-Guerra Fria, não mais do comunismo e sim de refugiados.[6]

Sem prejuízo da competência da Assembleia Geral para lidar com problemas de direitos humanos ou humanitários, a reunião de cúpula de janeiro de 1992 se encarregara, como vimos, de equiparar as causas não militares de instabilidade – e as humanitárias entre elas – às ameaças à paz e segurança. A tendência política, em fase de consolidação no CSNU não era, portanto, a de autolimitar seu escopo de atuação por considerações jurídicas como as do Embaixador de Cuba. O Brasil, ao ser sondado sobre sua eventual disposição em contribuir com efetivos para a formação do corpo de guardas das Nações Unidas incumbido de implantar a resolução 688 se absteria de

fazê-lo, por considerar duvidosa a base para aquela iniciativa do Secretário-Geral. Telegrama da Missão do Brasil junto à ONU de 26.06.91 observaria a esse respeito que os guardas "constituíram um remédio excepcional, onde considerações políticas, humanitárias e de segurança acabaram por sobrepor-se aos princípios de não intervenção e respeito à soberania, em circunstâncias excepcionais. Resta verificar se a excepcionalidade não virá a firmar-se como nova regra, mercê do desgaste progressivo que vem sofrendo nos últimos tempos os princípios tradicionais de direito internacional em razão de práticas questionáveis de certos estados".[7]

Como lembra Srobe Talbott, mesmo se a punição imposta ao Iraque pela resolução 687 inovava em relação a práticas anteriores, ela se inscrevia ainda em um marco geopolítico tradicional: "*A usual the world community was focusing on the threat of aggression across borders*". Em contrapartida, com a adoção da resolução 688 o Conselho de Segurança teria dado um passo "*a step - and a very small, uncertain one at that - toward redefining its interests and obligations to take account not just of what happens between and among nations but what happens inside them as well*".[8]

A essa altura talvez coubesse uma digressão sobre a diferença entre direitos humanos e assuntos humanitários. Ao abordar a questão, Weiss, Forsythe, Coate comentam que a distinção entre os dois pode estar mais no ângulo de visão do observador do que na realidade. Não obstante, eles distinguem entre "*actions supposedly undertaken because persons have a human right to them, and actions undertaken because they are humane – whether persons are fundamentally entitled to the actions or not*".[9] Em um sentido amplo a assistência humanitária se aplica tanto a desastres sociais provocados pelo homem como pela natureza. Historicamente, contudo, o direito humanitário se desenvolveu como um ramo do direito aplicável em situações de conflito, o que não seria o caso em relação à proteção dos direitos humanos. O direito humanitário, cujos antecedentes podem ser buscados em Rousseau e Vattel, ganhou ímpeto com o trabalho da Cruz Vermelha na promoção de um conjunto de instrumentos internacionais que foram sendo ampliados e atualizados até a negociação, na década de 70, dos Protocolos I e II às Convenções de Genebra de 1949, que por sua vez ampliavam e consolidavam o direito anterior de Genebra e da Haia. Ao privilegiar a solução de diferendos por meios pacíficos e admitir o recurso à força apenas em última instância, seja em legítima defesa seja em decorrência de uma ação coletiva de preservação

da paz, tanto a filosofia da Liga das Nações como a da Carta da ONU não se compatibilizavam com o enfoque jurídico do *jus in bello* adotado pelo direito humanitário. Assim, as organizações internacionais que sucederam à I e à II Guerra mundial optaram por não adentrar o terreno do estabelecimento de regras a serem observadas em situações de conflito armado (mesmo se a Assembleia Geral adotaria resoluções sobre assistência humanitária em geral), tarefa que permaneceu sob a égide do Comitê Internacional da Cruz Vermelha, que se encarregaria de monitorar a aplicação das Convenções de Genebra e de seus Protocolos. Em relação ao caso da Somália, que nos interessa de imediato, vale ressaltar que o Protocolo II sobre a proteção de vítimas em conflitos armados não internacionais prega a não interferência no conflito ou nos assuntos internos ou externos do território onde ocorre o conflito.[10] O Protocolo II silencia, ademais, sobre a questão da responsabilidade coletiva ou individual por eventuais violações a seus dispositivos e não atribui, tampouco, qualquer papel a terceiras partes na verificação de sua aplicação. Embora houvesse farta evidência de que, na Somália, os líderes faccionais estavam manipulando a distribuição de alimento à população civil, o que constituiria uma violação do Artigo 14 do Protocolo II, esta atitude não chegava a justificar represália ou incriminação judicial, nos termos do Protocolo. Segundo o Artigo 18 a prestação de assistência alimentar e médica a vítimas em situações de conflito não internacional deve se pautar, ao contrário, pelo consentimento prévio da parte envolvida, pelo respeito ao princípio da imparcialidade, e pelo tratamento indistintamente isento das partes em litígio. Interessante notar, no entanto, que a Cruz Vermelha divulgaria um dia após a autorização da intervenção norte-americana, pela resolução 794, comunicado afirmando que "*an improvement in security conditions is essential: the very survival of the Somali population is at stake*".[11]

Em dezembro de 1991 a Assembleia Geral adotara, por outro lado, a resolução 46/182, que visava fortalecer a capacidade de prestação de assistência humanitária emergencial das Nações Unidas. A resolução defendia o respeito à soberania, integridade territorial e unidade nacional do país alvo, mas também afirmava que "*humanitarian assistance should be provided with the consent of the affected country and in principle on the basis of an appeal by the affected country*". Desnecessário frisar que o "*should*" e o "*in principle*" não excluíam a prestação de assistência sem consentimento e na ausência de um pedido explícito pela parte afetada.

A atividade multilateral na promoção de direitos humanos é um universo à parte. De forma esquemática é possível observar que o preâmbulo da Carta da ONU reafirma a fé nos direitos fundamentais do homem, o Artigo 1º (3) se refere à cooperação internacional para promover e estimular o respeito aos direitos humanos, o Artigo 55 relaciona a criação de condições de bem-estar e estabilidade ao respeito universal e efetivo dos direitos do homem, e, pelo Artigo 56, todos os membros da Organização se comprometem a agir em cooperação com esta, em conjunto ou separadamente, para a realização dos propósitos do Artigo 55. A Declaração Universal de 1948 e os pactos de 1966 sobre direitos civis e políticos e sobre direitos econômicos, sociais e culturais procuraram tornar mais específico o compromisso genérico e vago de respeito aos direitos humanos da Carta (vale recordar que a Carta foi negociada antes de se ter conhecimento da extensão dos crimes perpetrados pelos nazistas contra judeus e outras minorias durante a Guerra). Nem Churchill nem Truman desejavam incluir na Carta da ONU objetivos ambiciosos na área dos direitos humanos, o primeiro por temer que linguagem muito assertiva comprometesse a preservação do status quo colonial, o segundo por entender que a discriminação racial legalizada em partes dos EUA colocava o país em situação vulnerável nesse âmbito. Quem mais defenderia os direitos humanos, curiosamente, seria Stalin.

Anualmente cerca de um terço das resoluções adotadas pela Assembleia Geral lidam com questões de direitos humanos. Embora a condenação de determinadas práticas e dos responsáveis por elas represente uma forma de pressão incômoda que pode contribuir para limitar as violações mais flagrantes, não há como negar que, na ausência de sanções coercitivas, o poder da retórica permanece relativo. A defesa da competência da Assembleia Geral em matéria de direitos humanos pode, em suma, ser uma forma disfarçada de impedir que violações maciças que agridem a consciência internacional (como as do *apartheid*) venham a acionar os dispositivos coercitivos do Capítulo VII.

Encerrando este parêntese, não resta dúvida de que o desvio de alimentos a populações famintas, pelo motivo que for, constitui uma aberração ignóbil, seja tal comportamento visto como violação de um direito humano à nutrição, seja ele considerado uma infração das regras humanitárias aplicáveis às populações civis em situação de conflito armado. Em nenhum dos dois casos estaria necessariamente aberta, contudo, a porta para a coerção militar imposta individual ou coletivamente. A distinção entre a motivação humanitária ou de

proteção de direitos humanos para a justificação de intervenções coercitivas como a da UNITAF ou da UNOSOM II é, em suma, destituída de sentido operacional, como sugerem Weiss, Forsythe e Coate.[12] Ao autorizar uma intervenção sem consentimento prévio dos atores que de fato ou de direito controlavam o território somali e admitir o uso da força para imposição de condições de segurança, o Conselho de Segurança estava se pronunciando não sobre a natureza da catástrofe no Chifre da África para inseri-lo no contexto jurídico mais adequado e sim interpretando aqueles acontecimentos, segundo um julgamento político, como uma ameaça à paz e segurança internacionais, forma, tolerada pela Carta, de se eludir o princípio da não intervenção em assuntos internos.

A invocação do Capítulo VII pelo CSNU no caso da Somália vinculou-se preponderantemente à crise humanitária, em detrimento de um esforço paralelo e sustentado de solução dos problemas políticos responsáveis pelo caos. Os sinais de agravamento do processo de implosão do Estado somali eram discerníveis desde o fim da década de 80. Uma sociedade agrária, etnicamente homogênea, mas habituada a sistemas descentralizados de convivência, organizados em torno de clãs (três famílias principais subdivididas em até vinte clãs), a Somália sofreu uma primeira desestruturação com o colonialismo britânico no século XIX – que se concentrou no norte (a "Somaliland"), e subsequentemente pela presença italiana, que, durante a época do fascismo, impôs formas particularmente repressivas de governo. A independência, obtida em 1960, foi incapaz de estabelecer vínculos efetivos entre a sociedade e o Estado.[13] O regime ditatorial de Siade Barre – instaurado em 1969 quando o país voltou-se para a União Soviética e passou a se chamar "República Democrática" – tentou adotar uma ideologia nacionalista pansomali, que ficou fortemente abalada após a derrota na guerra do Ogaden contra a Etiópia em 1977. O conflito marcou uma troca de afiliações, com o regime etíope de Mengistu Haile Mariam abraçando o marxismo e a Somália passando a receber ajuda norte-americana. Formas crescentemente brutais de governo caracterizaram o período que se seguiu, com Siade Barre procurando sufocar tendências secessionistas dos Issaqs no norte e manipular os demais clãs para permanecer no poder, enquanto a oposição clandestina concentrava sua energia na tentativa de expulsá-lo. Quando Siade Barre deixou Mogadício em princípios de 1991, nenhum movimento ou coalizão foi capaz de se afirmar como poder nacional legítimo. Segundo Lyons e Amatar "*when the state finally collapsed, it left behind little but the wreckage of distorted*

traditions and artificial institutions, a vacuum that the most ruthless elements in the society soon filled".[14]

Durante a década de 80 Washington transferiu o equivalente a 500 milhões de dólares em assistência militar à Somália, além de haver prestado outras formas de auxílio econômico ao Governo Barre, juntamente com o Governo italiano, que não se materializaram evidentemente em projetos benéficos para a população como um todo. Em 1988, quando o fim da Guerra Fria retirava importância estratégica do país e ante os sinais de endurecimento do regime, o Congresso norte-americano determinou a suspensão da assistência. Embora Washington dispusesse de informação sobre a debilitação institucional na Somália no início da presente década "*lack of media attention and an agenda already overloaded with humanitarian crises in the Balkans, Iraq and, ostensibly, the former Soviet Union distracted State Department officials from giving proper attention to Somalia prior to July 1992*" segundo relata Jeffrey Clark.[15]

Em meados de 1990 a Itália tentou um esforço de mediação e, em dezembro do mesmo ano, encorajou o então Ministro egípcio Boutros-Ghali a se reunir no Cairo com Siade Barre e líderes da oposição. Mas não foi possível evitar a violência generalizada na capital somali que determinaria a evacuação do pessoal diplomático em 5-6 de janeiro de 1991. Após a fuga de Siade Barre em 27 de janeiro, Djibuti tentaria incentivar a organização de um governo de coalizão em uma conferência de paz mal sucedida. Os EUA rejeitariam propostas de incluir a Somália na agenda do Conselho de Segurança durante o ano de 1991. Quando o assunto foi trazido ao Conselho, nas primeiras semanas da gestão Boutros-Ghali, os EUA tentariam enfraquecer a linguagem da resolução 733 adotada com base em projeto apresentado por Cabo Verde, que, além de impor o embargo de armas, atribuía ao SGNU um mandato para obter um cessar-fogo em contato com todas as partes no conflito.

Embora a Somália seja frequentemente citada como exemplo de estado falido, sem lideranças legitimamente constituídas capazes de dialogar com representantes da comunidade internacional, os dois principais líderes da resistência anti-Barre, Mohamed Farah Aideed e Ali Mahdi que controlavam diferentes setores de Mogadício há mais de um ano, foram considerados suficientemente representativos em princípio de 1992 para serem convidados a Nova York por Boutros-Ghali para assinar um cessar-fogo na ONU. A consolidação do cessar-fogo, por ação mediadora do Representante do

Secretário-Geral James Jonah, em março de 1992, estabeleceu uma trégua que, em retrospecto, poderia haver sido aproveitada para a negociação de um acordo político. Como sublinham Lyons e Samatar, entretanto, "*international policymakers focused primarily on the cease-fire as a means to facilitate humanitarian operations rather than as the first step in a broader strategy to promote political reconciliation to fill the vacuum of authority*".[16]

A resolução 751 de abril de 1992 – que não se insere no marco do Capítulo VII – decidiria estabelecer a Operação das Nações Unidas para a Somália (a UNOSOM, que passaria mais tarde a ser conhecida como UNOSOM I), com base nos preceitos tradicionais de imparcialidade e consentimento das partes, para monitorar um plano de emergência humanitária a ser implementado em nove semanas, conforme proposto pelo SGNU. O posicionamento das tropas necessárias para a implementação do plano permaneceria em suspenso durante vários meses, entretanto, em virtude de relutância norte-americana em permitir seu deslocamento. Jeffrey Clark chama atenção para a aparente contradição entre o apoio substancial dos EUA ao financiamento da ação humanitária da Cruz Vermelha (que àquela altura dedicava 50% de seu orçamento à Somália) e as hesitações da delegação norte-americana dos EUA no Conselho de Segurança.[17]

Essa atitude começaria a mudar em julho depois de um telegrama dramático do Embaixador dos EUA em Nairóbi descrevendo os horrores na Somália, que coincidiria com editoriais alarmistas no New York Times e com moções no Congresso iniciadas pelos Senadores Nancy Kassebaum e Paul Simon. Em agosto o Presidente Bush autorizou uma missão de fornecimento de alimentos por meio de um *airlift* que deveria suprir diretamente áreas do interior, ludibriando os controladores do aeroporto de Mogadício. Em setembro chegaram finalmente à Somália os 500 soldados paquistaneses da UNOSOM I. Mas a catástrofe já ultrapassava então a escala que determinara as primeiras ações do CSNU, com a assistência alimentar sendo roubada por milícias espalhadas pelo país e a fome se alastrando (calcula-se que 80% dos alimentos estavam sendo roubados e que 300.000 pessoas já haviam morrido de inanição).

Em 21 de novembro de 1992 o Conselho de Segurança Nacional reuniu-se em Washington para estudar a situação, e alguns dias mais tarde o Secretário de Estado interino, Lawrence Eagleburger, transmitiria a Boutros-Ghali a disposição norte-americana de intervir militarmente. O relatório do Secretário-

Geral de 30 de novembro preparava o terreno para uma resolução autorizando a força norte-americana: "*la situation en Somalie s'est détériorée au point qu'elle ne se prête plus à la formule du maintien de la paix*".[18] Uma das opções propostas pelo SGNU consistia em "*une opération coercitive à l'échelle de tout le pays, que serait entreprise par un groupe d'États Membres autorisés à cet effet para le Conseil de Sécurité*". E conforme explicava Boutros-Ghali "*À ce propos, je voudrais informer les membres du Conseil que le 25 novembre j'ai reçu la visite de M. Lawrence Eagleburger (...) qui m'a indiqué que si le Conseil de Sécurité décidait d'autoriser les Etats membres à faire usage de la force (...) les Etats-Unis seraient disposés à prendre la tête de l'organisation et du commandement d'une opération de cette nature*".[19] A resolução 794 de 3 de dezembro acolheria a oferta dos EUA e repetiria a expressão "*all necessary means*" no parágrafo operativo 10, vinculando-a ao estabelecimento de um ambiente seguro para as operações de alívio humanitário.

Logo surgiram desentendimentos sobre o mandato a ser cumprido pela força criada pela resolução 794, a UNITAF. O Secretário-Geral queria que os norte-americanos assumissem funções político-militares para a cessação de hostilidades e desarmamento das facções. As administrações Bush, e posteriormente Clinton, que não escondiam seu desejo de permanecer o mínimo possível no país, expressavam seus objetivos em termos puramente humanitários. Mas como observa Richard Conroy "*there could be no such thing as a purely humanitarian intervention for Somalia. Even a narrowly conceived humanitarian mission was political in Somalia's context because it denied the clans the ability to manipulate food as a tool of political control*".[20]

John Gerard Ruggie sublinha a confusão doutrinária que prevaleceu durante a intervenções autorizadas pela ONU na Somália.[21] O General Colin Powell definira a missão das forças norte-americanas em termos de "*an overwhelming force applied decisevely over a limited period of time, after which the remaining political and humanitarian tasks would be handed off to the United Nations*".[22] Mas por incentivo da nova administração Clinton, a resolução 814 de 26 de março de 1993, adotada sob o Capítulo VII, expandiria o mandato da Missão da ONU (rebatizada UNOSOM II) para nele incluir o desarmamento das facções tribais, o que aumentava o seu envolvimento militar e sua vulnerabilidade. Boutros-Ghali, enquanto isso tentava manter as tropas norte-americanas no terreno.

A situação se deterioraria rapidamente. Um grupo de soldados paquistaneses foi surpreendido por uma emboscada ao realizarem uma inspeção não anunciada em um depósito de armas vizinho à estação de rádio de Aideed. O incidente de 5 de junho, em que morreram 23 soldados, levaria o Conselho de Segurança a adotar a resolução 837, no dia seguinte, que autorizaria a UNOSOM II a tomar "todas as medidas necessárias contra os responsáveis pelo ataque", ou, nas palavras de Ruggie, "*implicitly authorized a manhunt for General Aidid and an offensive against his clan leaders*".[23] A Embaixadora dos EUA, Madeleine Albright passaria a se referir a Aideed em termos depreciativos, e a ONU, abandonando qualquer pretensão de imparcialidade, ficaria sem condições de levar adiante o processo diplomático de Adis Abeba, conduzido pelo negociador nomeado pelo Secretário-Geral, Lansana Kouyaté, que estabelecera a estratégia a mais completa até então montada para promover a reabilitação política da Somália.

Com o interesse da opinião pública norte-americana se transferindo para a captura de Aideed, quatrocentos soldados *rangers* e forças antiterroristas "Delta" equipados com helicópteros "cobra" subordinados diretamente ao Comando Central norte-americano em Tampa, Flórida, passariam a agir de forma autônoma, instigados pelo Representante Especial das Nações Unidas Jonathan Howe (EUA). Entrementes países que contribuíam com tropas para a UNOSOM II, como a Itália, que não haviam dado sua anuência a uma alteração semelhante no mandato original da ex-operação de paz, ameaçaram retirar unilateralmente seus nacionais, aumentando o clima de confusão. O Primeiro-Ministro Carlo Ciampi acusaria a ONU de haver montado uma operação militar que passara a constituir um fim em si mesmo, sem levar em conta a opinião dos que a desempenhavam. Em setembro a administração Clinton começava a questionar a utilidade de seus próprios esforços, após os incidentes em que tropas norte-americanas mataram o Ministro da Defesa de Aideed e mais cerca de setenta pessoas, provocando tumulto entre a população, que por sua vez resultou na morte de quatro jornalistas e soldados nigerianos e paquistaneses a serviço da ONU. Segundo o jornalista do Los Angeles Times Stanley Meiser, o Secretário de Estado Warren Christopher entregaria um documento secreto ao SGNU, por ocasião da abertura da 48ª Assembleia Geral, propondo que fosse tentado o estabelecimento de um cessar-fogo em Mogadício, seguido de um acordo político com a facção de Aideed, e de entendimentos com a Etiópia e a Eritréia para o exílio do General.[24] Christopher teria assegurado Boutros-Ghali que os "rangers"

permaneceriam no terreno até que os responsáveis pelo assassinato das tropas da ONU fossem capturados. Boutros-Ghali responderia alguns dias mais tarde por carta, que não via possibilidade de a Etiópia ou a Eritréia convencerem Aideed a partir e insistiu no desarmamento dos clãs e permanência das forças estrangeiras.

Em 3 de outubro os *rangers* tentaram atacar o Hotel Olympic onde se suspeitava que estivessem vários assessores importantes de Aideed, provocando um tiroteio em que 18 norte-americanos morreram, 84 ficaram feridos e um piloto de helicóptero foi capturado. Um soldado da ONU morreu, sete sofreram ferimentos e entre os somalis 312 morreram e 800 foram atingidos. Imagens transmitidas pela televisão de um soldado norte-americano morto, sendo arrastado pelas ruas, e de outro feito prisioneiro traumatizariam os EUA. O Embaixador Ronaldo Sardenberg, que presidia o Conselho de Segurança em outubro de 1993, afirmaria que, com os violentos incidentes do dia 3, "foi posta definitivamente em cheque a presunção da validade política do uso da força para impor a paz na Somália". Participante central nos debates que então se travaram no CSNU, Sardenberg acrescentaria que "a reação do Conselho a esses acontecimentos foi, no essencial, de choque; agudizaram-se as divergências entre o Secretário-Geral Boutros-Ghali e o Governo dos EUA; os ocidentais, com os norte-americanos à frente, explicitaram suas intenções com relação à retirada de seus efetivos da Somália; começou-se a falar da necessidade de uma solução regional para o problema, congelou-se ou adiou-se o debate sobre o fundo da questão no próprio Conselho".[25]

O Brasil na presidência do Conselho procuraria influir no sentido de uma revitalização do processo de reconciliação nacional a partir de um enfoque mais político e menos militar. O processo de Adis Abeba passaria a ser boicotado por Aideed, entretanto. Tentativa de apaziguar as lideranças beligerantes e comprometê-las com outros atores políticos não combatentes na configuração de um novo arranjo institucional para o país, o processo de Adis Abeba deixaria de interessar a um Aideed fortalecido pelo desalento em que haviam caído as tropas dos EUA e da ONU e pela perspectiva de desengajamento progressivo da comunidade internacional na Somália.

O Presidente Clinton surpreenderia o Secretário-Geral com o anúncio da retirada das tropas norte-americanas até março de 1994. Já de conhecimento daquela decisão, o Conselho de Segurança adotaria a resolução 897, que autorizava a redução gradual dos efetivos da UNOSOM II e eliminava de seu mandato as atribuições relacionadas ao desarmamento dos

beligerantes. Os EUA passaram a defender a extinção da UNOSOM II e se abstiveram na votação da última renovação de seu mandato, quando a Embaixadora Albright declarou que "*in the face of Somali intransigence and unwillingness to reach political agreement, the U.N. cannot continue to maintain 15,000 troops in Somalia and spend over 2,5 million a day*".[26] O Conselho decidiria, por consenso, autorizar a retirada da UNOSOM II antes do fim de março de 1995. Apesar dos percalços que haviam marcado a presença de tropas estrangeiras no país, o Departamento de Operações de Paz consideraria que "*the withdrawal from Somalia was conducted in an exemplary way and can be considered an organization masterpiece*".[27]

Seminário organizado pela Unidade de Lições Aprendidas do Departamento de Operações de Paz após a saída da ONU da Somália, revelou opiniões divergentes sobre a experiência do uso da força naquele cenário. Três grupos principais de atitudes foram identificadas: a) alguns participantes consideraram que, desde que haja consentimento das partes no nível estratégico, a força, empregada taticamente, pode ser uma ferramenta importante para o trabalho de manutenção da paz da ONU; b) um outro grupo considerou que a manutenção da paz ("*peacekeeping*") é incompatível com a coerção ("*enforcement*"), e os dois não podem funcionar simultaneamente; c) uma terceira corrente foi de opinião que não se pode generalizar e cada situação exige um tratamento especial.

Mas o Secretariado tentaria extrair lições mais específicas para o futuro da segurança coletiva. A primeira seria a de que "*the United Nations is not yet capable of launching a large-scale enforcement action*". Uma segunda conclusão estabeleceria que, no futuro, quando for necessário organizar uma operação do Capítulo VII, "*it should be done either by a single State, as occurred in Rwanda in France's Operation Turquoise, or by a coalition of States, as was done early in Haiti*".

Outras lições poderiam ter sido extraídas que não figuram no relatório da referida Unidade. A tese de que as operações de paz devem se ater aos parâmetros tradicionais da imparcialidade, do consentimento das partes e do uso da força sai reforçada, em última instância, da experiência na Somália, havendo ficado claro o absurdo da utilização de operações de paz para missões coercitivas. Decorre desta constatação por sinal, que os países contribuintes de tropas precisam ter um canal adequado de comunicação com o Conselho de Segurança para serem capazes de decidir se mantêm ou não suas tropas em uma determinada operação quando seu mandato evolui

em sentido não necessariamente antecipado. Não ficaria provado, por outro lado, que situações de emergência humanitária ameaçam a paz internacional: os problemas políticos e sociais da Somália não se alastraram aos países vizinhos e os econômicos são endêmicos na África. Ficaria evidente, em contrapartida, que uma intervenção coercitiva determinada pelo Conselho de Segurança é sempre vista no país ou região alvo como um fato político, mesmo que se insista na sua justificativa humanitária. Claro também ficaria que, sem uma ação diplomática eficaz para lidar com as tensões que deram origem ao problema humanitário, o Conselho de Segurança não consegue, pela força, reconstituir sociedades dilaceradas.

Nos EUA a experiência na Somália criaria uma atitude de desconfiança generalizada em relação a intervenções da ONU e levaria à elaboração de novas diretrizes para a eventual participação de tropas em operações de paz. A administração Clinton não se preocupou em desfazer a impressão, amplamente disseminada entre setores do Congresso e da imprensa, de que os embaraços sofridos pelos EUA na Somália deviam ser imputados à ONU. Se é verdade que – diferentemente do ocorrido na operação militar contra o Iraque – as forças norte-americanas mobilizadas pela resolução 794 (a UNITAF) deviam permanecer em coordenação com as forças da ONU na Somália, e por extensão com o Secretário-Geral e com o Conselho de Segurança, o abalo da opinião pública decorria de ações levadas a cabo pelos "rangers" que não tinham vínculo qualquer com a UNOSOM II. Até a ação do Haiti, Washington se esquivaria de nova participação direta em intervenções da ONU.

Os países em desenvolvimento, os africanos especialmente, se deixaram seduzir pela ideia de que uma intervenção internacional legitimada pelo CSNU na Somália representava tratar o Sul de forma não discriminatória. Boutros-Ghali incentivou esta percepção ao fazer declarações como a de que "*the West is more interested in the rich mans's war in Bosnia than in the Somali catastrophe"*.[28] Mas, em que pese ao alívio humanitário tornado possível pela UNITAF e pela UNOSOM, a intervenção na Somália acenderia um debate sobre os estados "falidos", com a ventilação de ideias como a de reformulação do sistema de tutela da ONU para lidar com tais situações, ou soluções outras de cunho neocolonialista que minariam o consenso inicial sob o qual a crise fora tratada no Conselho de Segurança.

Tanto do ponto de vista do motivo desencadeador das medidas de segurança coletiva (o humanitário), como dos meios utilizados para a coerção (a UNITAF

e a UNOSOM II), as Nações Unidas tentaram aplicar um paradigma inovador na Somália com resultados, na melhor das hipóteses, controvertidos. Ao invés de provar o acerto da filosofia intervencionista da Agenda para a Paz, a Somália evidenciou a necessidade de uma reflexão mais aprofundada e realista sobre a questão da responsabilidade coletiva em matéria de emergência humanitária, particularmente em conflitos não internacionais. O Embaixador Celso Amorim se referiria a esse desafio ao declarar perante o plenário da 51ª Assembleia Geral que: "a proliferação de situações de emergência humanitária exige uma definição da responsabilidade coletiva em face da fome, da doença, da brutalidade. (...) Os Estados membros devem tentar desenvolver um entendimento comum capaz de estabelecer quando a resposta internacional a essas situações pode ser deixada a cargo da Assembleia Geral, e quando o Conselho de Segurança precisa ser ativado em vista de aspectos especificamente da alçada da segurança internacional. Neste contexto, será necessário pensar em critérios passíveis de ajudarem a determinar quando uma situação ameaça a paz internacional (...). Se a segurança internacional parece ameaçada, mas a situação não é absolutamente clara, parâmetros objetivos deverão ser estabelecidos para determinar quando não são admissíveis medidas coercitivas. E quando a coerção for contemplada, e o consentimento das partes deixar de ser um requisito, sua cooperação deverá ser buscada, mesmo assim, por questão de princípio, já que sem esta cooperação as possibilidades de êxito serão reduzidas".[29]

A autorização do uso da força por operações de paz passou a ser apelidada de transposição da "linha de Mogadício" depois do que ocorreu na Somália, vindo a ser descrita como um ponto sem retorno a ser evitado a todo custo por Sir Michael Rose, o ex-Comandante da Força de Proteção das Nações Unidas (UNPROFOR) na Bósnia: "*In Somalia it has been well demonstrated that it was the move by the UN Force from peacekeeping to war-fighting which so terminally damaged the prospects of the Mission. The Somalia Mission, as in Bosnia, had the primary purpose of sustaining the population through the delivery of humanitarian aid. Like the River Styx, once crossed it is not possible to retrace one's steps across what has become known as 'the Mogadishu line'*".[30]

(B) O Caso da Ex-Iugoslávia

O desmembramento da Iugoslávia ainda não fora reconhecido internacionalmente quando o Conselho de Segurança decidiu, por consenso,

impor um embargo de armas pela resolução 713 de 25 de setembro de 1991, ao que ainda era a República Federal Socialista da Iugoslávia (RFSI). Na realidade a Eslovênia e a Croácia haviam declarado sua independência em junho, mas a Comunidade Europeia no contexto da Conferência presidida por Lord Carrington tentaria abrir espaço diplomático capaz de preservar a federação ou encontrar outra forma pacífica de solucionar a crise. A ordem do dia nas chancelarias europeias e na norte-americana era a preservação da RFSI. Qualquer sinalização contrária seria interpretada em Moscou como instigação ao esfacelamento da URSS, que, embora já em curso, só se consumaria em dezembro daquele ano. Em 8 de outubro o Secretário-Geral Perez de Cuellar nomeou o ex-Secretário de Estado Cyrus Vance seu enviado pessoal para a Iugoslávia. Por seu intermédio foram negociadas as condições para o posicionamento de uma força de paz na ONU em território Croata – o primeiro cenário de lutas intestinas graves – pela resolução 724 de 15 de dezembro de 1991. Apesar das resistências da minoria sérvia na Croácia, foi criada pela resolução 743 de 21 de fevereiro de 1992 uma Força de Proteção das Nações Unidas (UNPROFOR) cujo mandato, entretanto, não fazia referência ao Capítulo VII. A partir da resolução 758 de 8 de junho de 1992 a UNPROFOR se implantaria nas partes da Bósnia sob controle governamental e, preventivamente, também na Macedônia depois de adotada a resolução 795 de 11 de dezembro de 1992. Subsequentemente a UNPROFOR seria substituída por três forças separadas, a partir de 31 de março de 1995 (resoluções 981, 982 e 983), que seriam extintas, por sua vez, com instalação da Força de Implementação da OTAN (IFOR), criada pelos Acordos de Dayton de novembro de 1995.

A UNPROFOR destinava-se originalmente a desmilitarizar as quatro áreas de proteção na Croácia (enclaves onde havia maioria ou forte presença sérvia) proporcionar segurança para a assistência humanitária, particularmente em Sarajevo e outras partes da Bósnia, e impedir que o conflito contaminasse a Macedônia. Mas, em que pese ao formato tradicional de imparcialidade que presidiu à sua criação, a instalação da UNPROFOR em palco de batalhas entre sérvios, croatas e muçulmanos, sem que tivesse sido negociado previamente um acordo de paz, a exporia a ataques dos grupos beligerantes nas Repúblicas da Croácia e da Bósnia-Herzegóvina, levando o Conselho de Segurança a introduzir ingredientes coercitivos a seu mandato original de "*peacekeeping*". A parte sérvia na Bósnia, que não consentira ao desdobramento de forças da ONU nas porções de território por ela ocupada,

passaria a hostilizar abertamente a UNPROFOR, ao tornar-se o alvo principal da coerção. A imposição de sanções econômicas abrangentes contra a recém formada República Federal da Iugoslávia (Sérvia e Montenegro) pela resolução 757 de 30 de maio de 1992 (abstenção da China) já singularizara a responsabilidade de uma, entre as novas repúblicas da ex-Iugoslávia, pela instabilidade nos Bálcãs. O Conselho de Segurança não reconheceria a reivindicação da RFI (Sérvia e Montenegro) de suceder automaticamente a RFSI e recomendaria à Assembleia Geral que impedisse ao novo governo em Belgrado de participar tanto dos trabalhos da AGNU como do ECOSOC. Em contrapartida, as independências da Eslovênia, Croácia e Bósnia-Herzegóvina seriam aceitas por consenso em maio de 1992 e a da ex-República Iugoslava da Macedônia em abril de 1993 (no entendimento de que seria negociado um acordo com a Grécia sobre o nome e outros elementos definidores da identidade do novo país). Sanções dirigidas exclusivamente à parte sérvia no interior da República da Bósnia-Herzegóvina, impostas pela resolução 942 de 23 de setembro de 1994 (abstenção da China) responsabilizariam uma das partes pela persistência do conflito na Bósnia. Embora não seja fácil distinguir entre vítima e agressor nos Bálcãs, a parte sérvia se converteria no objeto do isolamento e da coerção sobretudo por haver ficado associada às piores atrocidades da política espúria da "limpeza étnica" (praticada em maior ou menor grau por croatas e muçulmanos também). Os relatórios do Relator Especial da Comissão de Direitos Humanos, Tadeusz Mazowiecki, pintariam um quadro de violações maciças por todas as partes no conflito mas atribuíam "*primary responsibility (...) on the Serbian authorities in de facto control of certain territories in Bosnia and Herzegovina and in the United Nations Protected Areas in Croatia*".[1] O Comando do Exército Nacional Iugoslavo (o JNA) e a liderança política da Sérvia era também identificada como responsável. Acresce que tanto os sérvios da RFI, como os da Bósnia e da Croácia eram os maiores interessados em redesenhar as fronteiras das repúblicas iugoslavas, e criar uma "grande Sérvia" em desafio à Declaração de Helsinki sobre Segurança e Cooperação na Europa que proibia a alteração das fronteiras europeias pela força – o que fazia com que aparecessem como a parte agressora. É verdade que as divisões entre as repúblicas constitutivas da ex-RFSI não tinham sido necessariamente traçadas para se transformar em fronteiras internacionais, o que se aplicava também, por sinal, ao mapa da ex-União Soviética. Uma vez reconhecidas internacionalmente, contudo, as fronteiras não podiam ser

ajustadas segundo pesos e medidas variáveis, ou seja, se fosse criada uma grande Sérvia, por que não uma grande Albânia, uma grande Croácia, uma grande Macedônia, uma grande Armênia, uma Federação Russa incluindo a Crimeia? Desnecessário sublinhar o poder de desestabilização de um processo de renegociação geral de fronteiras na Europa oriental, no Cáucaso e na Ásia Central. A preservação das antigas fronteiras internas passaria a se apresentar aos olhos de muitos como a única alternativa ao caos, em uma mímica da atitude da Organização da Unidade Africana em relação às fronteiras herdadas da época colonial na África.

Além de haver permitido a aplicação de sanções mandatórias, o Capítulo VII seria invocado pela resolução 770 de 13 de agosto de 1992 (abstenções de China, Índia e Zimbábue) para autorizar os Estados membros, individual ou coletivamente a tomar "all measures necessary" para o provimento de assistência humanitária a Sarajevo e outras regiões da Bósnia. Mas essa tarefa seria eventualmente transmitida à UNPROFOR pela resolução 776 de 14 de setembro de 1992 (mesmas três abstenções). A resolução 816 de 31 de março de 1993, que decidiu o estabelecimento de uma zona de proibição do tráfego aéreo sobre a Bósnia (abstenção da China), fazia referência ao Capítulo VII e abria uma primeira porta para eventual ação da OTAN na região. A criação de zonas protegidas ("safe areas") em torno de localidades com concentração de população muçulmana na Bósnia, como Sarajevo, Bihac, Gorazde, Srebrenica, Tuzla e Zepa (resoluções 819, 824 adotadas por consenso e 836, com abstenção da Venezuela e Paquistão, de abril, maio e junho de 1993 respectivamente) e os arranjos concluídos entre o Secretariado da ONU e a OTAN para proteção do status dessas zonas - seja mediante apoio defensivo aos cascos azuis ("*close air support*") seja por ações punitivas ("*airstrikes*") – introduziriam elementos adicionais de coerção militar nos termos de referência da UNPROFOR. As dificuldades de atuação da UNPROFOR eram multiplicadas pela presença de grupos armados fora do controle de autoridades políticas reconhecidas. Marrack Goulding observaria a esse respeito que "*This problem will grow as the organization becomes involved more frequently in internal conflicts. It is one of the impulses pushing it strongly in the direction of a greater readiness to use force*".[2]

A criação de um Tribunal para julgar os responsáveis pelas violações do direito humanitário na ex-Iugoslávia pela resolução 827 de 25 de maio de 1993, acrescentaria uma nova variedade de iniciativa sob o Capítulo VII às diversas que estavam sendo aplicadas, sem que a soma destas parcelas

chegasse a representar uma ação conjunta de "enforcement" dirigida contra o regime de Slobodan Milosevic em Belgrado ou contra Radovan Karadzic e sua "República Srpska" em Pale. Os Acordos de Dayton seriam implementados por via de resoluções do Conselho de Segurança que também invocariam o Capítulo VII, inaugurando uma modalidade de pacificação com elementos de "coerção consentida", subscrita pelas lideranças sérvia, croata e bósnia, estando os soldados da Força de Implementação da OTAN (IFOR) autorizados a usar força para impor o cumprimento dos termos do plano de paz.

Até a substituição da UNPROFOR pela IFOR, em fins de 1995, o Conselho de Segurança adotou quase noventa resoluções e um número equivalente de declarações presidenciais. Mas, como observaria o ex-Representante Especial do Secretário-Geral para a ex-Iugoslávia, Yasushi Akashi, essa profusão de manifestações não logrou determinar o curso dos acontecimentos, e o Conselho acabou, em grande medida, se limitando a reagir de forma *ad hoc* a pressões da mídia, tentando impedir que se criasse a impressão de que a ONU não estava lidando com a tragédia humanitária.[3] Ainda segundo Akashi, as frequentes mudanças de enfoque para lidar com a crise "*prompted a gradual transformation of UNPROFOR from a Chapter VI operation to something not quite an enforcement operation but quite close to it. However, at no point were the troops deployed equipped for anything more than traditional peacekeeping, and their rules of engagement did not evolve to reflect their changing roles. UNPROFOR, thus, became a classic example of 'mission creep'*".[4] O binômio perda da imparcialidade e vulnerabilidade militar, não obstante o aparato da OTAN como retaguarda, acabaria provocando crises de graves proporções para a ONU, com a tomada de dezenas de reféns - inclusive observadores militares brasileiros – pelas forças sérvias na Bósnia em 1994 e em 1995. Na opinião de Akashi, os ataques aéreos da OTAN de 26 de maio de 1995 contra posições bósnio-sérvias "*tipped the Bosnian serbs over the brink into seeing the UN as the enemy*".[5] O ex-Chanceler britânico David Owen, que, juntamente com Cyrus Vance e Thorvald Stoltenberg, comandou o exercício mediador conjunto ONU/Comunidace Europeia (União Europeia a partir de 1993) da Conferência Internacional sobre a ex-Iugoslávia, comentaria que "*The UN in Bosnia-Herzegovina stretched the boundaries of its mandate to the limit, particularly that between Chapter VI and Chapter VII military action*".[6] Na sua opinião, as intervenções humanitárias como as que

foram montadas para proteger os curdos, os somalis e os bósnios passarão a ser vistas com crescente ceticismo no futuro devido à virtual impossibilidade de se preservar a imparcialidade em tais ações. Como ocorrera na Somália, a tentação do recurso a formas progressivamente mais coercitivas de atuação para fazer face a problemas humanitários aumentaria na ex-Iugoslávia, à medida em que cresceria a frustração dos membros do Conselho com sua impotência diplomática. Mais uma vez o Conselho pareceria estar transformando o problema humanitário em uma questão de segurança internacional ao invés de enquadrar a assistência humanitária na moldura de uma ação de solução pacífica de controvérsias ou de responsabilidade coletiva. Esta reversão de prioridades levaria o Representante Permanente da Argélia a declarar que "*the Security Council short of denying its mandate and relinquishing its mission, cannot confine itself to the role of an accessory to humanitarian organizations. As we see it the opposite is what should be happening*".[7]

Vale esclarecer, por outro lado, que o Conselho de Segurança hesitou entre os Capítulos VI e VII e entre a imparcialidade para poder ministrar ajuda humanitária eficazmente e a parcialidade para não parecer coonestar as atrocidades atribuídas aos sérvios porque – acertadamente ou não – as potências em condições de liderar uma ação militar coletiva não estavam dispostas a fazê-lo. É verdade que a presença da Federação Russa entre os cinco membros permanentes não permitia que a tendência do Conselho de Segurança de se alinhar com as vítimas mais óbvias da agressão – ou seja Sarajevo e, em menor grau, Zagreb – fosse levada às últimas consequências. Mas, abstração feita das afinidades russo-sérvias, cujos símbolos mais evidentes são a comunhão cristã ortodoxa e o uso do alfabeto cirílico, Mats Berdal aponta para duas ordens de motivos que fizeram com que deixasse de existir disposição entre os P-5 para combater com as armas a tentativa sérvia de impedir que as antigas fronteiras internas da ex-Iugoslávia se transformassem em fronteiras internacionais.[8] Em primeiro lugar nem os EUA, nem o Reino Unido nem a França (e a China muito menos) estavam prontos a assumir o que Berdal descreve como "*an open-ended commitment not underpinned by any compelling political or national interest that could sustain public support*".[9] Sabia-se que as dificuldades do terreno e a capacitação militar dos sérvios ocasionariam baixas numerosas. Em segundo lugar, a complexidade das questões suscitadas pela crise – no centro das quais situava-se a tensão entre o princípio de que as fronteiras não devem ser

modificadas pela força e o direito das minorias à autodeterminação – tendiam a criar divergências múltiplas no seio do Conselho e da comunidade internacional como um todo.

Diferentemente do que ocorrera no Golfo, não se configurava nos Bálcãs um caso de agressão destituído de ambiguidades (afinal o conflito começara no interior de um país e só se internacionalizou a partir de 1992), nem parecia existir interesse material estratégico comparável àquele despertado pelas reservas petrolíferas do Kuwait. Por outro lado, havia uma ameaça mais clara à paz regional/internacional do que na situação da Somália e existia um perigo real de que o conflito se propagasse aos Estados vizinhos pela lógica das afinidades étnicas e religiosas, que aproximava gregos e russos aos sérvios ortodoxos, aliava albaneses, turcos, sauditas, iranianos e o mundo islâmico em geral aos muçulmanos da Bósnia, do Sandjak e do Kossovo, e associava o Vaticano, a Áustria e os católicos alemães à Croácia. Para ilustrar o caráter divisivo da segunda ordem de fatores apontados por Berdal, e seu potencial desestabilizador, basta lembrar que Grécia e Turquia ambos pertencem à OTAN, recordar a luta anti-nazista que uniu Londres e Paris aos sérvios durante a II Guerra Mundial, ter em mente os elos entre os Ustasha pró-nazistas de Zagreb e o III Reich e a influência de uma minoria croata católica de algumas centenas de milhares de pessoas na RFA.

Ainda que se defenda a posição de que havia justificativa na ex-Iugoslávia para uma ação militar coercitiva sob o Capítulo VII contra os sérvios, a ausência de um braço armado da ONU e das instituições de comando necessárias para acioná-lo teriam levado, como no Golfo, à delegação da tarefa a uma coalizão dos dispostos (as "*coalitions of the willing*" às quais se referem, entre outros, Lincoln Bloomfield). Entretanto a indisposição dos membros permanentes em assumir o papel de organizadores de uma ação militar fez com que se esperasse da UNPROFOR que ela fosse capaz, pelo menos, de diminuir o nível da violência, e, quem sabe, dar tempo para que se negociasse um acordo político. A UNPROFOR contribuiu para a negociação de numerosos cessar-fogos, manteve o aeroporto de Sarajevo aberto permitindo que a cidade fosse reabastecida, ajudou populações vulneráveis a sobreviver, consertou estradas. Mas a UNPROFOR não estava equipada, nem em termos de material militar nem de doutrina, para impedir violações em grande escala de preceitos do direito humanitário e muito menos para por fim à guerra. Na opinião de John Gerard Ruggie, "*this growing misuse of peacekeeping does more than strain the United Nations materially and*

institutionally. It has brought the world body to the point of outright strategic failure."[10] William Pfaff iria um passo além ao afirmar que "*the United Nations has lost its military credibility in the Yugoslav affair*" e concluir que, em casos semelhantes no futuro, quem deverá tomar a dianteira é a OTAN.[11]

Conforme se examinará a seguir, vários enfoques estratégicos distintos, por vezes superpostos, por vezes contraditórios entre si, determinaram as posições adotadas pelos principais atores nos esforços para administrar o caos balcânico do início da década de 90. Washington e Bruxelas começariam juntos por tentar evitar a secessão nos Bálcãs, mas bifurcariam por caminhos diferentes após o reconhecimento diplomático da Eslovênia e da Croácia, que, por sua vez, levou a Bósnia-Herzegóvina e a Macedônia a também deixarem a federação. Note-se que as duas últimas não tinham intenção de se tornarem independentes e resistiram à ideia, em um primeiro momento, por temer o tipo de guerra inter-étnica que de fato veio a ocorrer. O reconhecimento internacional das novas repúblicas balcânicas havia sido desaconselhado pelo Secretário-Geral Perez de Cuellar e por Lord Carrington, mas a influência do partido social cristão (CSU) e do Frankfurter Allgemeine Zeitung faria com que Helmut Kohl, assistido pelo Vaticano, convencesse os demais membros da CE e dos EUA a agir em sentido contrário. Não são poucas as análises da crise que responsabilizam a pressa alemã em reconhecer a Croácia pela eclosão da guerra. Segundo Misha Glenny "a RFA unificada mal andava e já queria correr".[12] Um dos principais assessores de Vance e Stoltenberg na ICFY (International Conference on the Former Yugoslavia) B. G. Ramcharan considera o reconhecimento precipitado "*the crucial strategic mistake*".[13]

Avessos ao envio de tropas, os EUA sob a administração Clinton defenderiam, após algum imobilismo, o chamado "*lift and strike*" – composto de levantamento seletivo do embargo de armas para dar à Bósnia condições mais equânimes de combate e de "*airstrikes*" da OTAN contra posições sérvias. Washington passaria a pregar uma política de "containment" do conflito e tentaria fortalecer, juntamente com a Alemanha, a posição geopolítica da Croácia. Como resume Ramcharan, o comportamento dos EUA incluía uma dose de realismo (ditado pelos militares que não queriam assumir o compromisso de impor a paz pela força), de idealismo (estimulado por personalidades como o Vice-Presidente Al Gore e pela opinião pública) e de "*lurching*", ou seja, hesitação entre os dois. O Reino Unido e a França temiam

que o comportamento de Washington pusesse a perder a atitude cooperativa da Federação Russa, inviabilizasse a ação apaziguadora da operação de paz e transformasse – como efetivamente ocorreria – seus soldados em reféns dos sérvios. Entrementes os britânicos desenvolviam sua doutrina do "*wider peacekeeping*", com base em uma interpretação flexível dos ditames tradicionais aplicáveis ao uso da força nas operações de paz, enquanto a França articulava o conceito das "*safe areas*" e corredores humanitários.

Segundo John Gerard Ruggie, a filosofia britânica do "*wider peacekeeping*" é a que melhor descreve a participação da ONU na Bósnia.[14] A doutrina britânica parte do princípio de que a diferença entre as operações de paz e a ação coercitiva do Capítulo VII se define essencialmente em termos do fator "consentimento" e não do nível de violência ou do tipo de equipamento militar. Ao distinguir entre o consentimento operacional e o tático, a doutrina admite o uso da força não somente em defesa própria como para assegurar a implementação do mandato da missão. Mas, apesar de contar com o consentimento dos governos legítimos na ex-Iugoslávia, a UNPROFOR não conseguiria garantir por ações táticas nem sua própria defesa nem necessariamente a de seu mandato. Insuficientemente armadas e posicionadas de forma difusa as tropas da ONU permaneceriam à mercê de ações desestabilizadoras sérvias, particularmente depois que, por insistência norte-americana, aviões da OTAN atacariam posições leais a Karadzic.

A França quis organizar a prestação de assistência humanitária segundo um sistema de proteção a certas áreas particularmente vulneráveis. Em 4 de junho de 1993 o Conselho de Segurança adotou a resolução 836 que ampliaria o mandato da UNPROFOR para conferir-lhe a missão de proteger essas áreas. O comando da UNPROFOR calculou que precisaria de 34 mil homens, mas se resignou em procurar obter 7.600. Nove meses mais tarde apenas 5 mil haviam sido reunidos, número que se revelaria francamente insuficiente e não impediria que dezenas de pessoas continuassem a morrer diariamente em vários dos enclaves, nem que milícias sérvias ocupassem Srebrenica e Zepa em 1995. Por outro lado, embora as áreas protegidas devessem em princípio ser desmilitarizadas, o fato é que a resolução 836 nunca foi regulamentada, o que permitiria ao exército muçulmano reagrupar forças e lançar uma ofensiva a partir da área de Bihac em 1994, quando começou – ajudado pelos croatas (e pelos EUA) - a recuperar dos sérvios território suficiente para assegurar-lhes 51% do país nos acordos de Dayton.

O papel dos EUA no conflito merece exame mais detido por sua influência nas oscilações do Conselho. A experiência do Vietnã havia consolidado no estamento militar norte-americano – até as crises da Somália e da Iugoslávia – a doutrina do "*all or nothing*". A ideia era aplicar força militar preponderante para "*shock, demoralize and defeat opponents*" como aconteceria no Golfo, e evitar situações, como a do Vietnã, em que a presença militar norte-americana fora aumentando aos poucos sem alcançar seus objetivos estratégicos e erodiu a legitimidade política daqueles que ela visava proteger e apoiar.[15] A força total só seria empregada em situações capazes de afetar de forma substantiva os interesses de Washington. Desinclinado a se envolver em conflito interno em uma Europa oriental em fase de perda de importância estratégica com o fim da Guerra Fria, o Secretário de Estado James Baker passou o 21 de junho de 1991 em Belgrado tentando persuadir as seis repúblicas constituintes e o Primeiro-Ministro Markovic a encontrar um *modus vivendi*. Mas era tarde. Em 25 de junho, a Eslovênia e a Croácia declarariam suas independências, e começariam os enfrentamentos armados. Na Eslovênia a luta foi de curta duração, mercê da virtual ausência de minorias sérvias em seu território; na Croácia a presença de uma minoria sérvia (representando 11% da população) psicologicamente vinculada a Belgrado e militarmente competente seria apoiada por intervenção das forças armadas federais nas primeiras ações de "limpeza étnica", de combate e desalojamento de populações croatas em Vukovar.

Dias depois Gorbatchev atemorizaria Bush em relação ao secessionismo iugoslavo e suas implicações para a URSS. Como relatam Talbott e Beschloss: "*He referred ominously to the civil war that for weeks had been consuming Yugoslavia. Since Bush was interested in visiting Kiev, Gorbachev wanted him to consider the possibility that Ukrainian secessionism might lead to a Yugoslav-type civil war - only spread across eleven time zones and a territory dotted with nuclear weapons*". O recado foi bem recebido, levando Bush a declarar em Kiev que "f*reedom is not the same as independence. America will not support those who seek independence in order to replace a far-off tyranny with a local despotism. They will not aid those who promote a suicidal nationalism based on ethnic hatred*".[16]

A resolução 713 que impôs o embargo de armas em setembro de 1991 foi aprovada por consenso, constituindo reconhecimento unânime no Conselho de Segurança de que o conflito iugoslavo ameaçava a paz e segurança internacionais e que os beligerantes deviam abandonar o recurso à força.

Mas aos poucos o mundo islâmico, com apoio norte-americano, passaria a defender com crescente insistência a suspensão do embargo de armas em relação à Bósnia, sob a alegação de que Sarajevo, como principal vítima do conflito (o que até a Croácia reconhecia), tinha direito a exercer seus direitos de autodefesa sob o Artigo 51 da Carta. Na Assembleia Geral foram adotadas resoluções que admitiam o princípio do direito bósnio à auto-defesa. No Conselho, entretanto, após uma discussão acalorada em 29 de junho de 1993, seria rejeitado o projeto de resolução propondo o levantamento seletivo do embargo circulado originalmente por Cabo Verde, Djibuti, Marrocos, Paquistão e Venezuela (além dos cinco co-patrocinadores apenas os EUA votaram a favor, enquanto Brasil, China, França, Hungria, Japão, Nova Zelândia, Federação Russa, Espanha, Reino Unido se abstiveram). Entre a adoção da resolução 713 em fins de 1991 e meados de 1993 os EUA operaram um ajuste de sua política para os Bálcãs que não parecia à primeira vista previsível e que seria sucedido por outros.

Durante o ano eleitoral de 1992 os EUA tentaram se esquivar da ex-Iugoslávia, encorajando a Europa a exercer sua liderança. O então Representante Permanente junto à ONU, Embaixador Thomas Pickering, resumiria a posição dos EUA em meados de 1992 nos seguintes termos: "*if Europe leads we will follow. If Europe does not lead, we will also follow*".[17] Mesmo assim, pela resolução 781 de outubro de 1992 o Conselho decretaria uma "no fly zone" sobre a Bósnia e o Presidente Bush manifestaria intenção de assegurar sua implementação, se necessário, com a força aérea norte-americana.

David Owen estima que Bush teria apoiado o plano de acomodação territorial das três comunidades na Bósnia por ele proposto juntamente com Cyrus Vance nos primeiros dias de 1993, semanas antes de Bill Clinton assumir a presidência.[18] O plano previa a restituição de parte do território conquistado pelos bósnios sérvios aos muçulmanos, dividindo o país em 10 circunscrições, três sob o controle respectivo de croatas, sérvios e islâmicos e a capital neutralizada. Uma campanha de imprensa nos EUA, entretanto, acusaria o plano de aceitar os ganhos obtidos com a "limpeza étnica" (mesmo se ele atribuía aos sérvios menos território do que planos subsequentes, inclusive o de Dayton). Apoiado pelos países europeus, pela Croácia, pela Federação Russa e pela RFI, o plano Vance-Owen – que incluía um conjunto de princípios, um mapa e um acordo de paz – estava a ponto de ser aceito pelos bósnios sérvios e pelo governo bósnio quando foi praticamente inutilizado

pela morna acolhida que recebeu do novo Secretário de Estado Warren Christopher. O New York Times noticiaria em primeira página que a Casa Branca "*will not push muslims to accept Bosnia peace plan*", levando o Presidente Alija Izetbegovic a apostar em um apoio menos retórico dos EUA à causa muçulmana e a emperrar o processo de paz.[19]

O plano de paz nunca receberia um aval pleno do Conselho de Segurança, embora a resolução 820 de 17 de abril de 1993 (a mesma que apertou o cerco das sanções a Belgrado) o tenha elogiado. Washington começaria a exercer sua liderança com o "*joint action programme*" de Christopher e Kozyrev, o estabelecimento – sob auspício norte-americano – da Federação Bosníaca-Croata, a constituição de um "Grupo de Contato para a ex-Iugoslávia" integrado pelos EUA, Alemanha, França, Reino Unido e Federação Russa e o esforço negociador do Subsecretário de Estado Richard Holbrooke que levou os beligerantes a Dayton, Ohio. A preocupação em impedir que o atoleiro da ex-Iugoslávia afetasse negativamente as perspectivas de reeleição do candidato democrata nas eleições de 1996 seria decisiva para que o governo norte-americano passasse a dialogar com os sérvios e se dispusesse, através da OTAN, a mandar tropas para os Bálcãs. Owen não esconde sua contrariedade com aqueles desenvolvimentos e se refere à forma como Washington se distanciou de seu plano de paz em termos ásperos: "*They (the United States) promised to come up with an alternative policy over the next few weeks, but in the meantime seemed intent on killing off a detailed plan backed by all their allies and close to being agreed by the parties. It was by any standard of international diplomacy outrageous conduct*".[20] Como afirma Ramcharan, Cyrus Vance e seu parceiro Owen foram vítimas do temor da nova administração em ser identificada com a do ex-sulista e democrata Jimmy Carter, que não fora capaz de se reeleger. Por outro lado, o próprio formato da Conferência sobre a ex-Iugoslávia, com sua presidência partilhada entre a ONU e a Comunidade Europeia, desagradava a Warren Christopher, que a via como um mecanismo montado para facilitar a universalização de posições europeias. Christopher passaria, em suma, a ignorá-la para grande frustração de seu ex-Chefe Vance.

O plano Vance-Owen previa uma força das Nações Unidas para ser "imposto" às partes. Henry Kissinger já observara em fevereiro de 1992 que "*if a Bosnian settlement is to be just it will have to be imposed*".[21] O ex-Subsecretário-Geral Marrack Goulding, em palestra de março de 1993 na qual estabeleceu uma tipificação do trabalho da ONU no campo da

manutenção da paz, referiu-se especificamente à missão que teria sido atribuída a forças das Nações Unidas na Bósnia segundo a concepção original do plano Vance-Owen, e que acabou sendo delegada, pelos acordos de Dayton (negociados pelo ex-assessor de Kissinger, Richard Holbrooke) a forças da OTAN. Goulding introduziria o assunto com a advertência de que a ideia de imposição coercitiva de um cessar-fogo por forças internacionais, o "ceasefire enforcement" não constitui, a rigor, "*peacekeeping*", acrescentando que "*I include it because it is currently under active discussion in the Bosnian context and because it illustrates the extent to which, in the public and the political mind at any rate, peacekeeping's evolution is taking it accross the threshold into peace-enforcement*".[22]

Os militares norte-americanos não estavam dispostos a aceitar uma força de implementação que não fosse da OTAN. Em fevereiro de 1993 Clinton anunciaria que, caso se chegasse a um entendimento negociado aceitável para todas as partes da Bósnia, os EUA se prontificariam a fazer parte de um arranjo de implementação a ser executado primordialmente pela OTAN, mas ao qual poderiam aderir outros países, e a Federação Russa em especial.

Na tentativa de reconciliar realismo e idealismo moralista, surgiu a política do "*lift and strike*". Os europeus estavam persuadidos que o levantamento do embargo de armas ao invés de fortalecer a parte muçulmana provocaria ataques sérvios em escala sem precedentes, agravando a guerra. Mas os EUA pareciam preferir, em uma primeira fase de sua política para os Bálcãs, a ideia de liderar um ataque aéreo contra uma eventual investida sérvia, e deixar os combates terrestres aos europeus, a contemplar o deslocamento de soldados norte-americanos para assistir na implementação de um plano de paz. Esse comportamento norte-americano não seria bem aceito por Londres, Paris e Moscou, embora agradasse o mundo islâmico e aos turcos em particular.

Mas a reunião do Conselho de Segurança de 29 de junho de 1993, em que o projeto de resolução propondo o levantamento do embargo de armas em benefício da Bósnia foi derrotado, demonstrou a inviabilidade multilateral daquela política. O Embaixador Mérimée da França lembraria que o levantamento seletivo do embargo de armas para beneficiar a Bósnia contradizia frontalmente o conceito de "zonas de segurança", co-patrocinado pelos EUA poucas semanas antes e endossado pelo Conselho.[23] O Embaixador Vorontsov da Rússia afirmaria que o levantamento do embargo teria o efeito de inviabilizar as operações da ONU na Bósnia.[24] A delegação

chinesa àquela altura já havia começado a levantar objeções de forma crescentemente desenvolta contra a aplicação de medidas sob o Capítulo VII, em geral – no que constituía rejeição não só da postura norte-americana como independência em relação aos demais membros permanentes (a China fora responsável pela linguagem na resolução 836 segundo a qual o uso da força para a proteção das "safe areas" só podia ser contemplado em "autodefesa"; se abstivera na votação da resolução 816 relativa à proteção pela força, se necessário, da "*no fly zone*"; se abstivera inclusive na votação da resolução 757 que impusera sanções econômicas à RFI). A Grã-Bretanha lamentaria a desunião do Conselho, ao declarar que "*we regret this in particular because the unity of this Council in handling what is recognised by all as being the most complex and difficult international issue that has faced the Council in recent years is an absolute prerequisite to achieving results"*.[25]

Não foi o desejo de preservar a união do Conselho de Segurança e sim o quadro político interno que voltaria a alterar a *rationale* da posição norte-americana. Após a vitória do partido republicano nas eleições legislativas de fins de 1994, o executivo passaria a rever sua estratégia e dedicar maior atenção à ex-Iugoslávia. A tentativa de aproximar croatas católicos e bósnios muçulmanos, isolando os sérvios, motivou a iniciativa que levaria à assinatura na Casa Branca, em maio de 1994, do acordo para o estabelecimento de uma federação entre as regiões da República Bósnia e Herzegovina com maioria de população islamizada e croata. Paralelamente, segundo fonte do Secretariado, Washington passaria a admitir violações unilaterais do embargo de armas para beneficiar Sarajevo e Zagreb e aceitaria inclusive que fontes supridoras terceiras, até mesmo iranianas, armassem os bósnios. A criação do Grupo de Contato em 25 de abril do mesmo ano reunindo os EUA, o Reino Unido, a França, a Federação Russa e a Alemanha retiraria da ICFY a iniciativa diplomática e se transformaria em uma antecâmara de acomodação de posições entre quatro, dos cinco membros permanentes do Conselho, que esvaziaria o papel da ONU e do CSNU na busca de solução para o conflito. O Grupo de Contato estabeleceria um plano de divisão territorial da Bósnia entre a federação croata-muçulmana e a entidade sérvia que atribuiria aos primeiros 51% do país, e 49% aos segundos, a mesma repartição percentual que acabaria sendo aceita em Dayton (que, ironicamente, dava mais território aos sérvios do que os 43% do plano Vance-Owen). O mapa do Grupo de Contato acabaria sendo parcialmente implementado pelas armas,

com os bósnios sérvios expulsando muçulmanos e soldados da UNPROFOR de Srebrenica e Zepa, e ofensiva croata e muçulmana – assistida por telecomunicações norte-americanas – desalojando bósnios sérvios de posições na parte ocidental do país. O Presidente croata Franjo Tudjman, por sua vez, ocuparia a Krajina em agosto de 1995, sob o olhar complacente da comunidade internacional, obrigando 150.000 sérvios residentes naquela parte da Croácia há trezentos anos a buscar novo endereço. Ataques aéreos da OTAN ajudariam a manter os bósnios sérvios na defensiva mas não permitiriam aos croatas/muçulmanos adquirir mais do que os 51% de terras que lhes tinha sido reservados pelo plano do Grupo de Contato. Estavam dadas as condições para que Richard Holbrooke pressionasse Milosevic, Tudjman e Izetbegovic a aceitar uma paz imposta por quem tinha condições de fazê-lo. Nos EUA começavam a surgir análises como a do General Charles Boyd que abriam mão da demonização de uma das partes: "*to think clarity about the former Yugoslavia that exists rather than the one the US Administration would prefer and then to speak with honesty about it will be very difficult given the distance this government had traveled down the road of Serb vilification and Muslim and Croat approval. But until the US government can come to grips with the essential similarities between Serb, Croat and Muslim and recognize that the fears and aspirations of all are equally important, no effective policy can possibly be drafted that would belp produce an enduring peace*".[26]

Na avaliação de Ruggie "*the major powers held very different precepts regarding the appropriate form of UN military intervention in the Bosnian conflict (...) if these precepts were not entirely at cross-purposes, they decidedly did not add up to a coherent and sustainable doctrine*".[27]

O papel desempenhado pela OTAN é de particular interesse para um exame da tentativa de resposta coletiva à crise dos Bálcãs. A desintegração da Iugoslávia tornou-se o principal foco de atenção da OTAN em 1992. Segundo Lawrence Kaplan a mobilização da recém-criada força de reação rápida ou de outro tipo de força de intervenção aliada chegou a ser cogitada.[28] Havia entre alguns membros europeus da OTAN um sentimento de que o reconhecimento da independência da Croácia pela Comunidade Europeia precipitara a guerra, o que obrigava os europeus a assumir responsabilidade pelo fim do conflito. Mas a distinção entre agressor e vítima se prestava a interpretações políticas divergentes no seio da Organização e os aliados acabariam por considerar que seu interesse coletivo não estava em jogo. A

Alemanha, em particular, permaneceria impedida de atuar por preceito constitucional, representando obstáculo à atuação conjunta da OTAN como aliança. Não obstante, por ocasião da cúpula da Conferência sobre Segurança e Cooperação (CSCE, hoje OSCE), realizada em julho de 1992, os membros da OTAN decidiram se coordenar com a União da Europa Ocidental (WEU) para planejar uma ação conjunta no Adriático de monitoramento das sanções e do embargo de armas.

Um precedente foi estabelecido quando em janeiro de 1993 as Nações Unidas e a OTAN entraram em contato para estabelecer os planos de implementação da "no-fly zone" autorizada pela resolução 781 (abstenção da China). O plano entrou em vigor em abril de 1993 transformando-se no primeiro exemplo oficial de participação da OTAN em zona de guerra fora de seu território de defesa conforme definido no Artigo 6 do Tratado do Atlântico Norte. Como admitiria Kaplan, contudo, "*such a role for NATO in the Balkans would fit a pattern that had been developing since the Gulf War two years before*".[29] O General Shalikashvili, que detinha na época o Comando Aliado Supremo na Europa, alardearia o envolvimento da OTAN na ex-Iugoslávia referindo-se à presença de navios da aliança no Adriático, ao apoio proporcionado por sistemas aéreos de "*early warning*", à presença de elementos de um corpo de Estado-Maior nas cercanias de Sarajevo. Nas suas palavras "*all these things were unheard of when we were debating whether NATO should have an out-of-area role. Today they are taken for granted*".[30]

Mas o que começou como um exercício relativamente não controvertido de cooperação entre a organização internacional e a aliança norte-atlântica se transformaria em uma relação difícil quando a OTAN foi incumbida de velar pelas áreas protegidas na Bósnia. O ex-Comandante da UNPROFOR na Bósnia Sir Michael Rose comentaria a esse respeito que "*humanitarian aid delivery and military enforcement backed by NATO jets do tend to lie uneasily together*". O sistema de autorização apelidado de "dupla chave" que requeria a anuência do Secretário-Geral da ONU a possíveis ataques aéreos punitivos da OTAN, e o regime de acionamento de apoio aéreo defensivo pelo Representante do SGNU, Yasushi Akashi, se revelaria um permanente pomo de discórdia, no Conselho, entre os membros permanentes da Europa ocidental e os EUA. Apesar de pertencerem à OTAN, França e Reino Unido insistiram no caráter político de qualquer decisão relativa a *airstrikes* e na preservação da autoridade decisória do Secretário-Geral,

em oposição aos EUA. A Federação Russa, por sua vez, tentaria, sem êxito, defender a noção de que o Secretário-Geral devia consultar os membros do Conselho de Segurança antes de autorizar ataques aéreos. A cautela de Akashi e Boutros-Ghali foi mal compreendida pela Embaixadora Albright, e pode ser considerado um dos fatores do distanciamento entre a Representante Permanente dos EUA e o SGNU que lhe terá custado a reeleição. Mas, de um modo geral, Gwyn Prins fala de um choque cultural entre a ONU e a OTAN, que ficou ilustrado pelo exaspero do General Morillon, Comandante do componente francês da força de reação rápida da OTAN, com o Secretariado da ONU "*the way I understood my mission was to oppose everything to do with ethnic cleansing. We could mediate, but we had to be resolutely opposed to the perpetrators of ethnic cleansing. New York's understanding was this angel-ism, this illusion that we could remain passive...*"[31] A esse respeito Prins comenta que a divergência entre Morillon e a ONU é sintomática de algo mais do que uma diferença de estilos "*it is about the future of international peace operations after the cold war*".[32]

O comando da UNPROFOR se opusera em março de 1993 à adoção da resolução 816 que colocava claramente a zona de proteção aérea sob a égide do Capítulo VII ("*all necessary measures in the airspace of the Republic of Bosnia and Herzegovina, in the event of further violations, to ensure compliance with the ban on flights*"), antecipando os riscos para os cascos azuis. Apesar das inúmeras violações do espaço aéreo (mais de quatro mil em dois anos e meio), as ações punitivas seriam limitadas a um mínimo por interferência das Nações Unidas. Mesmo assim quatro caças sérvios foram derrubados em fevereiro de 1994. Os procedimentos para proteger com a força aérea da OTAN as áreas de segurança foram finalizados depois do trágico incidente em que sessenta e oito civis morreram e duzentos ficaram feridos em um ataque de morteiro ao mercado de Sarajevo. Akashi autorizaria alguns poucos ataques cirúrgicos, como os de abril de 1994 em Gorazde, mas vetaria um número muito maior. Em agosto e setembro aviões da OTAN destruiriam tanques perto de Sarajevo, após haver advertido os sérvios para evitar que houvesse feridos. Quando a parte sérvia lançou uma ofensiva na região da "área de segurança" de Bihac, a OTAN bombardeou um campo de pouso em Udbina, na Croácia, e destruiu vários mísseis antiaéreos na Bósnia. Em maio de 1995 repetiu-se a mesma sucessão de eventos, com provocações sérvias dando lugar a *airstrikes* da OTAN, que seriam logo suspensos depois da tomada de trezentos e setenta reféns da

UNPROFOR, inclusive observadores militares brasileiros. Por fim, durante duas semanas em setembro de 1995, a OTAN intensificou seus ataques como forma de preparar o terreno (literalmente) para a solução territorial a ser imposta.

Enquanto o Conselho de Segurança atua de forma não sistemática e se abstém de desenvolver uma doutrina própria, a OTAN, os EUA, o Secretariado também – como veremos adiante, elaboram preceitos interpretando livremente experiências recentes para tirar lições para o futuro.

A experiência nos Bálcãs levou a OTAN a estabelecer uma doutrina própria para operações de apoio à paz, a "*NATO doctrine for peace support operations", documento de 11 de dezembro de 1995, cuja introdução esclarece que "where practical it is harmonized with national doctrines and UN policies*".[33] Menção explícita é feita à necessidade de uma decisão sob o Capítulo VII para que o uso da força seja autorizado. Mas, ao mesmo tempo, a doutrina estipula que "*peacekeeping may be authorized under either Chapter VI or VII*", o que constitui um desvio em relação à prática normalmente seguida pela ONU, excetuados os casos da Somália e da ex-Iugoslávia. O interessante é que, apesar das avaliações negativas sobre a utilização de operações de paz para missões coercitivas naqueles dois cenários, a OTAN dá por estabelecido que *peacekeeping* é compatível com *enforcement*. Outro aspecto relevante se refere ao capítulo sobre operações humanitárias, tidas como uma modalidade à parte de intervenção que, em certos casos, deve estar apta a recorrer à força para implementar seu mandato.

Os EUA já em maio de 1994 haviam concluído a PDD-25 (Presidential Decision Directive-25), que adotava uma visão restritiva das circunstâncias em que as forças armadas norte-americanas deveriam se envolver em operações multilaterais ou apoiá-las. A participação norte-americana deveria ficar sujeita, em princípio, a um comando dos EUA e os motivos capazes de justificar uma intervenção (de paz ou coercitiva) incluíam casos de agressão militar, desastres naturais, subversão da democracia, violações de direitos humanos, atentados a interesses nacionais. A existência de uma estratégia para terminar a intervenção também era considerada essencial. Os seis principais tópicos da PDD-25 eram resumidos da seguinte forma: 1) estabelecer uma política disciplinada e coerente em relação ao apoio e eventual participação dos EUA em operações de paz específicas (com ênfase em uma participação "seletiva" para torná-la "efetiva"); 2) reduzir custos, tanto o percentual pago pelos EUA como o custo global das operações (a política se

definiu em termos de uma redução da contribuição ao orçamento para operações de paz de 31,7% para 25%); 3) definir uma política de comando e controle capaz de preservar para os EUA o comando de qualquer operação com presença militar norte-americana "em larga escala", sem excluir a possibilidade de posicionar tropas sob um comando estrangeiro por decisão presidencial; 4) reformar a capacidade de informação, planejamento, logística, comando e controle das Nações Unidas; 5) aprimorar os mecanismos de financiamento pelo governo dos EUA (com o Departamento de Defesa se responsabilizando pelo financiamento de operações que envolvem unidades de combate); 6) criar melhor cooperação entre o executivo, o congresso e o público em relação a operações de paz. A PDD-25 declarava enfaticamente que os EUA não apóiam um exército regular da ONU. O documento intitulado "*peace operations*" de dezembro do mesmo (conhecido também como "Field Manual 100-23") detalhou as diretrizes do PDD-25, invocando tanto antecedentes multilaterais como unilaterais, e citando, como exemplo, as situações enfrentadas pela ONU no Congo e na Somália, e a experiência dos EUA no Panamá.[34] Ao incorporar o termo "p*eace enforcement*", os EUA deixou patente sua disposição em preparar-se para enfrentar com mais eficiência situações como as que desafiaram a UNITAF, a UNOSOM II e a UNPROFOR. O objetivo das missões de "peace enforcement" foram definidos como sendo "*the restoriation and maintenance of order and stability, protection of humanitarian assistance, guarantee and denial of movement, enforcement of sanctions, establishment and supervision of protected zones, forcible separation of belligerent parties, and other operations as determined by the authorizing party*". Ao comparar "*peacekeeping*" e "*peace enforcement*", o FM 100-23 tratou nos seguintes termos do consentimento e da imparcialidade: "*in peacekeeping operations belligerent parties consent to the presence and operations of peacekeeping forces, while in peace enforcement consent is not absolute and force may be used to compel or coerce; in peacekeeping impartiality is more easily maintained, while the nature of peace enforcement strains the perception of impartiality on the part of the peace enforcement force*". No sentido antecipado pela Agenda para Paz, a OTAN é tratada no documento como uma organização regional, a mesmo título que a OEA, a OUA ou a OSCE. Diferentemente da doutrina da OTAN, o documento norte-americano não cria a categoria de "*humanitarian operation*", atendo-se à terminologia menos inovadora de "*peace operations in support of humanitarian*

assistance". Entre os princípios orientadores das operações de assistência humanitária figuram o de que ela não deve adiantar agendas políticas ou sectárias, nem tomar partido, e também é citado o de que "*where humanitarianism and sovereignty Clash, sovereignty should defer to the relief of life threatening suffering*".

O ex-Secretário-Geral Kofi Annan, quando ainda chefiava o Departamento de Operações de Paz, elaborou também um conjunto de ideias que representam uma reinterpretação criativa do papel na ONU na preservação da paz e segurança internacionais à luz das experiências na Somália e na Bósnia. Partindo do princípio de que as Nações Unidas precisam confrontar a realidade de que crises como aquelas não podem ser tratadas com os instrumentos habituais da manutenção da paz, Annan propôs, em primeiro lugar, a criação de uma "*serious capacity for the lawful gathering and analysis of intelligence, so that we understand the crisis in which we are about to intervene and are able to anticipate how it is likely to develop*". Adicionalmente ele defende o estabelecimento de "*appropriate capabilities upon deployment: the right force structure to carry out the mandate and to protect the operation*". Suas ideias sobre o "consentimento induzido" cujo objetivo é descrito como sendo o de "*intimidate recalcitrants into cooperating*" soam francamente radicais, embora sejam temperadas por constatações como a de que "*while intimidation can in some (but certainly not all) circumstances put a clamp on violence, at least for a while, it is not useful in promoting lasting reconciliation*".[35] Não é dito se esta evolução doutrinária pode ser enquadrada nos atuais dispositivos da Carta, em caso afirmativo sob quais deles, em caso negativo quais as emendas que devem ser contempladas.

Outras avaliações são possíveis. Sir Michael Rose, o ex-comandante da UNPROFOR em Sarajevo, conclui, por exemplo, que "*the clear lesson here is that unless it has the mandate to act like an invading force, a Mission can only operate with the consent of all parties to the conflict. That is, it must remain impartial and neutral in the way it conducts its business, and that when it is obliged to use force, it does so within the normal rules for the use of force common to any peacekeeping operation*".[36] O relatório da "Commission on Global Governance", publicado por ocasião do 50º aniversário das Nações Unidas, sublinharia, por sua vez, que "*it is absolutely essential to cultivate an international environment in which the use of force remains the last possible means of resolving*

disputes, particularly when that action is being authorized on the basis of humanitarian considerations. Both ethical and practical considerations dictate an approach that elevates persuasion, conciliation, and arbitration above coercion, and non-violent coercion above the use of force".[37]

Dentre as medidas de segurança coletiva adotadas pelo Conselho de Segurança em relação à ex-Iugoslávia talvez as mais eficazes e, em retrospecto, mais justificadas hajam sido as sanções, e especialmente as econômicas aplicadas a Belgrado. Não obstante as violações de variada natureza que sofreram, e admitido o efeito pernicioso que elas têm sobre populações civis e terceiros países, é inquestionável que um fator decisivo para o surgimento de uma disposição negociadora em Belgrado – e por extensão Pale – foi a promessa de levantamento das sanções, aventada pela primeira vez pelo Presidente Mitterrand a Slobodan Milosevic em meados de 1994. A ameaça de reimposição de sanções permanece um elemento de pressão sobre os sérvios, assim com a resistência dos EUA a aceitar que a RFI volte a assumir na Assembleia Geral e no ECOSOC o assento que foi da RFSI.

A questão do uso da força para fins de assistência humanitária ficou mais, e não menos, controvertida depois da Bósnia. As conotações pejorativas do "mission creep" juntaram-se à imagens negativas associadas à "*Mogadishu line*" na formação de um vocabulário que parecia refletir um mal-estar crescente ante o fenômeno do uso da força por operações de paz. A presença da OTAN fora de sua circunscrição territorial suscitou, de forma mais acentuada do que no Golfo, a questão da relação entre a aliança defensiva e a segurança coletiva universal sob responsabilidade do Conselho de Segurança. Não ficaria claro, em particular, se, em situações futuras, a OTAN recorreria ao uso da força, fora de sua área de defesa, apenas com a autorização expressa do Conselho de Segurança, como se requer dos arranjos regionais inseridos sob o Capítulo VIII, ou se os aliados manteriam abertas outras opções como a da invocação da auto-defesa sob o Artigo 51 para se posicionar "*out of area*".

A questão do recurso ao Capítulo VII para a administração da justiça penal, enfim, levanta incertezas que ficaram expressas nas intervenções da delegação brasileira tanto quando da criação do Tribunal Internacional para a ex-Iugoslávia, como de seu similar para Ruanda. Aceita como manifestação de repúdio da consciência internacional a violações particularmente inaceitáveis do direito humanitário, os Tribunais podem ser vistos como iniciativas que – enquanto não é estabelecido um Tribunal Penal Internacional – se justificam

pela excepcionalidade dos crimes que lhe deram origem. Mas a criação dos Tribunais também pode considerada um ato "imprudente" no sentido indicado pelo ex-Chanceler Ramiro Guerreiro quando ele afirma que o Conselho de Segurança dispõe dos poderes excepcionais do Capítulo VII para prevenir guerras prováveis ou acabar com elas e não para "suprir deficiências dos meios de ação coletiva que visem à proteção dos direitos do homem, à ecologia, à restauração da democracia representativa, aos fins humanitários etc."[38] A Missão do Brasil junto à ONU assinalaria que "o estabelecimento do Tribunal Internacional mediante decisão do Conselho de Segurança não encontra fundamento legal adequado no Capítulo VII ou em outra seção da Carta das Nações Unidas."[39] O Brasil chamaria atenção do CSNU para o fato de que o Conselho de Segurança, sendo ele próprio um órgão cujos poderes não são originários – mas a ele delegados pelo conjunto dos Estados membros da ONU – não pode atribuir a um órgão subsidiário poderes que a ele próprio não foram atribuídos. As intervenções brasileiras sinalizaram as objeções jurídicas ao que se afigurava como uma ampliação inconstitucional das competências do Conselho de Segurança, sem contudo deixar de consignar nosso interesse em contribuir de forma positiva para que não permanecessem impunes os graves crimes cometidos na ex-Iugoslávia. Caberia acrescentar o raciocínio de Stephen John Stedman, segundo o qual a comunidade internacional só devia assumir o compromisso de julgar crimes de guerra quando houver descartado a hipótese de vir a negociar com a liderança suspeita, como seria o caso, por exemplo, se ela estivesse sendo objeto de uma ação coercitiva militar sob o Artigo 42. No caso da Sérvia cabe a pergunta de Stedman "*would a peace be more likely reached if some Serbians understand that a price of that peace will be their punishment for war crimes?"*[40] A resposta é evidentemente negativa, e explica porque os EUA não incluíram entre as funções da força da OTAN responsável pela implementação dos acordos de Dayton o dever de aprisionar os suspeitos de crimes de guerra indiciados pelo Tribunal da Haia para a ex-Iugoslávia.

O tumulto internacional provocado pelo fim da República Federal Socialista da Iugoslávia pode ainda não haver chegado a seu termo. Um Subdiretor do Departamento de Assuntos Políticos do Secretariado que testemunhou o conflito, (e pede para não ser citado) observa que a associação entre croatas e muçulmanos na Bósnia só sobreviverá por pressão externa, uma vez que os croatas nutrem desprezo ainda mais profundo que os sérvios

pela população islamizada dos Bálcãs. A mesma fonte, que não hesitou em descrever os croatas como "neonazistas", estima que será mais fácil os islâmicos desenvolverem uma coabitação cooperativa com os sérvios, pois, em última análise, a RFI não tem interesse em se converter em um estado etnicamente puro por desejar reter as províncias do Kossovo – onde os sérvios mal chegam a 10% da população – e da Vojvodina – onde há forte presença húngara. A Bósnia idealmente poderia se transformar em uma Confederação Helvética mas também pode sobreviver a duras penas como um Líbano. A ideia de confederar a Federação Bosníaca-Croata à Croácia propriamente dita foi praticamente abandonada. Mas os sérvios bósnios poderão evoluir no sentido de um arranjo confederado com Belgrado. Se os croatas da Bósnia decidem fazer o mesmo com Zagreb qual será o futuro da comunidade islâmica da Bósnia?

Para Bernard Henri Lévy a Bósnia se converteu no equivalente emocional da Espanha dos anos trinta.[41] Samuel Huntington considera essa comparação apropriada, e acrescenta que "*in an age of civilizations Bosnia is everyone's Spain. The Spanish Civil War was a war between political systems and ideologies, the Bosnian War a war between civilizations and religions. (...) After four years the Spanish Civil War came to a definitive end with the victory of the Franco forces. The wars among the religious communities in the Balkans may subside and even halt temporarily but no one is likely to score a decisive victory, and no victory means no end. The Spanish Civil War was a prelude to World War II. The Bosnian War is one more bloody episode in an ongoing Clash of civilizations*".[42]

A análise de Huntington pode ajudar a iluminar a natureza das forças em luta no conflito balcânico, mas não mostra um caminho claro para transcendê-las. Admitida sua interpretação do atual cenário mundial, seria plausível antever uma ordem internacional organizada em esferas de influência, com o renascimento da filosofia do equilíbrio do poder e o desaparecimento da noção de segurança coletiva tal como surgida no início do século e desenvolvida pela ONU. Em um ambiente de lealdades determinadas pela participação de atores soberanos em "civilizações", Huntington situa no cerne da possibilidade de preservação da influência do Conselho de Segurança a questão de sua composição permanente: "*the most obvious, most important, and probably most controversial issue concerns permanent membership in the U.N. Security Council. (...) Over the longer haul either changes are made in its membership or other less formal procedures are likely to*

develop to deal with security issues, even as the G-7 meetings have dealt with global economic issues".[43]

Mas a transcendência deve ser buscada também no campo dos valores. A crise na ex-Iugoslávia constituiria um campo de aplicação particularmente fértil para a promoção da tolerância como um valor-chave para o encaminhamento da construção de uma ordem internacional mais justa, como propõem Lafer e Fonseca Jr.,[44] e como efetivamente tem procurado defender a delegação brasileira em sua atuação em relação ao tema no Conselho de Segurança e na Assembleia Geral. Seja na presidência do Comitê de Sanções, ocupada durante dois anos, seja nos debates formais e informais e nos contatos com as partes direta e indiretamente envolvidas, o Brasil contrastou sua própria experiência histórica de coexistência harmoniosa entre populações de etnias variadas e múltiplas confissões ao exemplo de intolerância dos Bálcãs. Essa mesma experiência explica nossas reservas em relação ao enfoque subjacente aos acordos atualmente em fase de implementação, que submetem à lógica da incompatibilidade entre etnias e acabam por reforçar as cisões entre muçulmanos, cristãos e ortodoxos, bosníacos, croatas e sérvios. Como afirmado pelo Embaixador Celso Amorim em dezembro de 1995, "*persuaded by our own historical legacy that fruitful coexistence among people of different religious, racial and cultural backgrounds is viable and natural, we consistently and vigorously rejected the twisted logic of the ethnic borderline. This logic has yet to be defeated in the Balkans as it was during World War II in Europe, and as it has been overcome, with the active assistance of the United Nations, in South Africa. (...) It is now up to the leaders and the peoples who have lived through this nightmare to create a new environment, through tolerance and respect for diversity*".[45] Brasília, que estabelecera relações diplomáticas com a Croácia e a Eslovênia em dezembro de 1992, só faria o mesmo em relação à Bósnia em 6 de dezembro de 1995, depois de firmados os Acordos de Dayton.

Pode-se afirmar com alguma convicção que a parte islâmica na Bósnia é a que maior compromisso com a pluralidade étnica e religiosa manifesta, mesmo se para sobreviver ela tem aceito a assistência de fundamentalistas radicais. Ivo Banac, da Universidade de Yale, frisa que o Presidente bósnio, Alija Izetbegovic "*consistently has championed a secular, multinational Bosnian state, in which the rights of the three constituent communities would be guaranteed and protected*". O mesmo Banac sustenta que a destruição de mesquitas (90% das que existiam nas áreas ocupadas pelos

sérvios na Bósnia foram destruídas) "*represents a cultural reversion to pre-Enlightenment ideational modes*", uma regressão a formas de comportamento que não eram vistas nos Bálcãs desde o século XVIII.[46] A atitude protetora dos EUA em relação aos muçulmanos emerge, nesse contexto, como digna de respeito, e em sintonia com preocupações éticas que tocam de perto à consciência brasileira. Mesmo se a postura de Washington na crise da ex-Iugoslávia evoluiu de acordo com as prioridades de uma agenda política interna, mesmo se as oscilações de sua política podem ter retardado ao invés de favorecido a adoção de medidas efetivas de controle da violência, a disposição norte-americana em defender Izetbegovic constitui um exemplo de solidariedade transcivilizacional que merece ser incentivada pelos que não desejam um mundo dividido em bases étnico-religioso-culturais. Merece reflexão o fato de estar em pauta no conflito dos Bálcãs um valor que pode ser defendido sem restrições por uma amostragem representativa da comunidade internacional e que transcende as linhas das civilizações e do grau de desenvolvimento econômico. Reconhecidas as dificuldades de transposição da defesa de um valor para o plano diplomático, a causa da pluralidade cultural étnica e religiosa, da tolerância, em suma, poderá aglutinar um conjunto diversificado de atores internacionais, e preencher, para boa parte do mundo em desenvolvimento, um espaço que ficou vazio com o fim da descolonização e do *apartheid* na África do Sul.

O Brasil foi capaz de manter um nível adequado de diálogo com as diferentes partes do conflito, sem assumir um perfil excessivamente elevado e incompatível com nossa posição de espectador relativamente distante do teatro do conflito, nem abdicar de defender o respeito às normas e princípios da Carta e promover a tolerância. Ante a visível desorientação dos membros permanentes, impunha-se cautela e equilíbrio. Se a defesa da pluralidade cultural nos aproximava do discurso de Washington e Sarajevo, a resistência ao uso da força nas relações internacionais impediu que nos aliássemos ao mundo islâmico e aos EUA na questão do levantamento do embargo de armas, aproximando-nos, até certo ponto, da posição chinesa que combateu a proliferação de referências ao Capítulo VII. Como co-participantes na UNPROFOR, estivemos sempre ativamente envolvidos nas condutas do Secretariado e Presidência do Conselho com os contribuintes de tropas, onde frequentemente sustentamos posições próximas dos países com mais numerosos contingentes, em particular França e Reino Unido. Na presidência

do Comitê de Sanções o Brasil agiu com equilíbrio suficiente para preservar a confiança dos membros do Conselho e também de Belgrado.

Resta saber se a ONU está inerentemente desaparelhada para lidar com conflitos complexos como o da ex-Iugoslávia, ou se no futuro situações análogas terão que ser tratadas em "grupos de contato" ou solucionadas sob o comando de uma única potência, como aconteceu em Dayton, com o Conselho de Segurança aguardando pelos resultados das negociações para coonestá-las. Por um lado, Dayton pode ser interpretado como fenômeno de uma ordem unipolar, com os EUA assumindo individualmente a liderança na resolução de conflitos que o Conselho de Segurança não consegue resolver ou e impedido de resolver por essa mesma potência. Mas diferentemente do que ocorre com o Oriente Médio, por exemplo, a ONU se envolveu de forma direta nas tentativas de reconciliação nos Bálcãs, seja na copresidência da ICFY, seja pelo papel de ponto focal que o Conselho assumiu para a imposição e levantamento de sanções e para decisões importantes que mantiveram uma forte presença internacional na ex-Iugoslávia e, em certos casos, legitimaram o uso da força. Não fossem as mudanças frequentes na posição norte-americana, o Conselho de Segurança poderia ter avançado mais decididamente em direção à paz com base no plano Vance-Owen. A interferência da política interna dos EUA na atividade do Conselho, que acabou contribuindo para que os beligerantes chegassem a um acordo em Dayton, é responsável também, paradoxalmente, pela incapacidade em que se encontrou o Conselho de haver facilitado um acordo antes.

B.G. Ramcharam observa que o Conselho de Segurança adquirira a pretensão de ser capaz de lidar com as mais sérias ameaças à paz e segurança internacionais depois da Guerra do Golfo e que esta pretensão sofreu um duro golpe com a crise da ex-Iugoslávia.[47] Dentro da multiplicidade de exercícios de avaliação da resposta internacional à crise da ex-Iugoslávia, e do papel que coube à ONU desempenhar, nem todas se preocupam em preservar distinções importantes contidas na Carta da ONU, em particular as que diferenciam entre a ação sob o Capítulo VI e sob Capítulo VII, e nem todas apontam em direção ao fortalecimento do multilateralismo. Se o somatório dessas reinterpretações não chega a fazer emergir uma nova definição consensual de segurança coletiva, parece possível afirmar que o caminho já trilhado não está levando a um retorno à ortodoxia da Carta e que está em curso um processo incipiente de articulação de um novo paradigma.

(C) O Genocídio em Ruanda

O Conselho de Segurança contemplou pela primeira vez o recurso ao Capítulo VII com respeito à situação em Ruanda em 20 de abril de 1994, quando Boutros-Ghali sugeriu, como alternativa a duas outras opções não coercitivas, que fossem enviados ao país tropas em número suficiente para impor um cessar-fogo, e restabelecer a ordem.[1] As outras opções eram ou reduzir a capacidade da UNAMIR – a Missão de Assistência das Nações Unidas para Ruanda criada em outubro do ano anterior em atendimento a solicitação das partes em litígio – ou retirá-la do país. O Conselho decidiu, em um primeiro momento, reduzir para 270 homens a composição da UNAMIR. A Embaixadora norte-americana Madeleine Albright estava decidida a fazer de Ruanda o primeiro teste da nova política presidencial, a "PDD-25" que limitava as possibilidades de envolvimento dos EUA em conflitos que não afetassem interesses vitais dos EUA e adotava uma atitude mais restritiva em relação a operações de paz da ONU de modo geral. Como ela declararia ao Comitê de Assuntos Estrangeiros do Congresso *"sending a UN force into the maelstrom of Rwanda without a sound plan of operations would be folly"*.[2] A magnitude da violência que tomou conta do país, semanas após o acidente aeronáutico em que morreram em condições algo misteriosas o Presidente de Ruanda, Juvenal Habyarimana e seu homólogo do Burundi, levaria o Conselho de Segurança a reexaminar sua posição em 17 de maio, ampliando o mandato da UNAMIR, aumentando o número de seus integrantes para 5500 homens, e impondo um embargo de armas sob o Capítulo VII. Referência ao Capítulo VII figuraria novamente na resolução 929 de 22 de junho de 1994, que autorizaria a criação do que acabou sendo chamada de uma "operação multinacional de finalidade humanitária", a chamada "*opération turquoise*" comandada pela França, objeto de abstenção brasileira. A resolução 929, que só obteve 10 votos favoráveis (as outras abstenções foram de China, Nigéria, Nova Zelândia e Paquistão) justificava a necessidade de intervenção "multinacional" em razão do agravamento da situação humanitária e da lentidão nos preparativos para a obtenção do número de tropas necessário para o reforço da UNAMIR. O eufemismo dos "*all necessary means*" inaugurado pela resolução 678 foi novamente empregado para consignar a natureza impositiva da intervenção, o que se tornava necessário em vista da oposição vocal a sua realização por parte da Frente Patriótica de Ruanda (RPF) que já começava a dominar todo o território

ruandense e acusava os franceses de parcialidade em favor das forças do ex-Governo de maioria Hutu e das milícias a elas aliadas, sobre as quais pesava a responsabilidade pela matança da população de origem Tutsi e elementos moderados da própria etnia Hutu. Ainda sob o Capítulo VII seria estabelecido em novembro de 1994 um Tribunal Internacional, contra a vontade da delegação de Ruanda, que participou como membro não permanente do Conselho em 1994 e 1995.

Em contraste com o que acontecera na Somália e na ex-Iugoslávia, a questão de Ruanda fora trazida ao Conselho de Segurança inicialmente sob o signo da reconciliação entre o Governo de maioria Hutu e a chefia da RPF. Incidentes fronteiriços opondo os dois grupos desestabilizaram o nordeste de Ruanda, em outubro de 1990, e voltariam a se produzir em fevereiro de 1993, quando já estavam em curso as negociações patrocinadas pela OUA e pelo Governo tanzaniano que desembocariam nos acordos de Arusha. Em 22 de junho de 1993 seria adotada a resolução 846 que criava, a pedido dos governos de Kigali e Kampala, uma Missão Observadora Uganda-Ruanda (UNOMUR) para ser posicionada ao longo da fronteira comum, do lado ugandense. Em 5 de outubro de 1993, a resolução 872 atenderia a solicitação conjunta do Governo de Ruanda e da RPF ao criar uma operação de paz para assistir as partes na implementação do Acordo de Paz de Arusha, que, além de prever um cessar-fogo, estabelecia, em seis protocolos detalhados, condições para o repatriamento de refugiados, reformulação integrada das forças armadas e partilha do poder. Os Acordos concluídos em 4 de agosto de 1994 culminavam um processo de dois anos de consultas promovidas pela OUA e acompanhadas pela ONU. Representantes da RPF e do Governo vieram pessoalmente a Nova York para persuadir o Conselho a criar a UNAMIR, no que só podia ser interpretado como sinal encorajador de conciliação política, que parecia colocar os ex-combatentes ruandenses em uma categoria menos belicosa do que seus similares na Libéria ou em Angola.

O acirramento das tensões tradicionais entre a maioria Hutu e a minoria Tutsi na região africana dos "grandes lagos" data da época colonial. Primeiramente os alemães (de 1908 até 1916), e posteriormente os belgas – que ocuparam a área durante a I Guerra Mundial e viriam a administrá-la sob um mandato da Liga das Nações depois transferido para a ONU – se serviram da população Tutsi (ou Watusi como foi conhecida), criadora de gado e guerreira, para dominar as terras do então chamado Ruanda-Urundi. Governados como parte do Congo belga até 1960, Ruanda e Burundi se

tornariam independentes em 1962. Um sistema de coexistência que perdurara por centenas de anos seria desagregado pela política colonial de favorecimento do grupo que, por seus traços finos e estatura esguia, foi considerado por Gobineau como aparentado aos arianos.[3] A rivalidade racial latente se intensificaria com o surgimento de uma elite administrativa Tutsi e com a institucionalização de um sistema de designação étnica na documentação de identidade individual. Como afirma James Fenton "*it had taken two generations of colonialism to turn what had been an antagonism between two peoples who nevertheless lived together intimately and productively into a passionate racial hatred*".[4]

A descolonização na África despertou um nacionalismo Hutu antagônico não só aos belgas como aos Tutsi. O massacre de vinte mil Tutsi nos anos que precederam à independência provocaram um êxodo da elite minoritária, que está na origem da formação de uma diáspora anglófona em Uganda e na América do Norte (os Hutu permaneceriam francófonos). Até os anos oitenta a relativa estabilidade do país fez com que Ruanda, apesar de seu regime político ditatorial de partido único, fosse capaz de atrair cooperação externa, particularmente de países de língua francesa (inclusive Canadá). Em 1988 os Tutsi no exílio se aliaram à dissidência interna – composta inclusive por representantes da etnia majoritária – formando a Frente Patriótica de Ruanda que acabaria por tomar o poder após haver sido vítima de tentativa organizada de extermínio por radicais Hutu.

A ansiedade francesa ante a perspectiva de um avanço da anglofonia na África terá levado Paris a estender um apoio militar e econômico substancial à ditadura de Juvenal Habyarimana. Conforme comenta Gérard Prunier, a liderança ruandesa interpretaria o interesse francês em manter sua influência linguística e política na África subsaariana como fonte incondicional de apoio ao Governo em Kigali.[5] Quando os acordos de Arusha confrontaram os elementos mais antidemocráticos com a obrigação de acomodar os Tutsi em um Governo de Transição que precederia as eleições livres programadas para até fins de 1995, começou a se organizar um núcleo de resistência a toda e qualquer reforma. Esta ala considerava que as negociações em Arusha haviam favorecido a RPF, que comparecera com uma plataforma unívoca, enquanto a representação governamental se apresentara dividida. Surgiria, assim, no partido governamental e nas forças armadas a ideia de completar a tarefa, tentada no período pré-independência, de acabar de vez com o problema Tutsi.

Em janeiro de 1994 Habyarimana foi confirmado na presidência, em consonância com o previsto em Arusha, para por em marcha o processo de transição a ser concluído em um período de dois anos. O cronograma de instalação das instituições transitórias, entretanto, começou a sofrer atrasos. Ao regressar da capital da Tanzânia, em 6 de abril, o Presidente se havia comprometido a anunciar a formação de um governo de transição do qual participariam cinco ministros do RPF tão logo chegasse a Kigali. Independentemente da questão étnica, a expectativa de ter que acomodar os expatriados Tutsi representava um inquestionável desafio para um país agrário e economicamente frágil, conhecido pelas mais elevadas taxas de densidade demográfica do continente africano. A morte dos Chefes de Estado de Ruanda e Burundi em 6 de abril de 1994, em um acidente aparentemente provocado, desencadearia uma onda de assassinatos de motivação étnica, política e indiretamente econômica, em que morreriam mais de oitocentos mil pessoas, enquanto três milhões se deslocariam internamente ou para países vizinhos. De uma população Tutsi ruandesa de cerca de um milhão, sobreviveram menos de duzentos mil.

Por qualquer critério de avaliação, os acontecimentos de 1994 em Ruanda se enquadrariam sem dificuldade no Artigo II da Convenção sobre a Prevenção e a Punição pelo crime do Genocídio de 1948, que define o crime em termos de "ato cometido com a intenção de destruir em sua totalidade ou em parte um grupo nacional, étnico, racial ou religioso".[6] O Artigo VIII da mesma Convenção estabelece que qualquer parte contratante poderá instar os "órgãos competentes das Nações Unidas a tomar as medidas julgadas apropriadas para, de acordo com a Carta, prevenir e suprimir os atos de genocídio enumerados no Artigo III", que, por sua vez, inclui itens como a incitação direta e pública ao genocídio, a conspiração ou a cumplicidade na perpetração de tais atos. O relatório do "*Committee on Global Governance*" considera que a Convenção sobre o Genocídio (que em 1994 havia sido ratificada por 114 países, inclusive o Brasil) se refere implicitamente ao Conselho de Segurança em seu Artigo VIII.[7] No entender do Comitê, enquanto o CSNU tem se permitido alguma latitude na interpretação do que consistiriam situações passíveis de justificar intervenção nos assuntos internos dos Estados membros sob pretexto de que ameaçam a paz e segurança internacionais, o Conselho já estaria autorizado pela Convenção de 1948 a se mobilizar contra situações como a perseguição de Hitler contra os judeus ou a eliminação dos Tutsi pelas forças armadas de Ruanda e milícias a elas

aliadas em 1994. No cumprimento do mandato que lhe outorgara as resoluções 912 e 918 a UNAMIR acolheu a população civil que buscou a proteção da ONU, e agiu em autodefesa contra grupos que tentaram ameaçá-la nesses locais protegidos. Mas relatório sobre Ruanda publicado, em dezembro de 1996, pela Unidade de Lições Aprendidas do Departamento de Operações de Paz reconhece que "*in fact, there was a certain reluctance among Council members to acknowledge that the problem in Rwanda was one of genocide*".[8]

A imprensa internacional, no entanto, respondeu ao que se passava nos grandes lagos africanos com o mesmo interesse concentrado (e, segundo seus críticos, insensível ao contexto político regional) que dispensara à fome na Somália e à limpeza étnica na Bósnia – o que levaria a Embaixadora Albright a se referir à rede de televisão CNN como o décimo sexto membro do Conselho. Na sua condição de africano, o Secretário- Geral Boutros-Ghali ficaria em posição incômoda para explicar a relativa inação da ONU, e não esconderia, em particular, sua frustração com a demora em obter reforços para a UNAMIR. Em 8 de junho, pela resolução 925, o Conselho de Segurança aprovou as propostas apresentadas pelo SGNU que tentavam dar um sentido de urgência à expansão da operação de paz. Mas em carta dirigida ao Presidente do Conselho de Segurança em 20 de junho Boutros-Ghali se queixaria de que "*none of those Governments possessing the capacity to provide fully trained and equipped military units have offered so far to do so for the implementation of the Security Council's resolutions to deal with the situation in Rwanda*".[9] O SGNU afirmava ademais que "*it is evident that, with the failure of member States to promptly provide the resources necessary for the implementation of its expanded mandate, UNAMIR may not be in a position, for about three months, to fully undertake the tasks entrusted to it by those resolutions*".

Esta carta já era do conhecimento do Representante Permanente da França, Embaixador Mérimée, quando foi divulgada. Embora o anteprojeto de resolução de autoria francesa que viria a autorizar a "*opération turquoise*" antecedesse a carta de alguns dias, seu primeiro parágrafo operativo dava as boas vindas a suas recomendações. Coincidentemente o parágrafo 12 da carta de Boutros-Ghali convidava o Conselho de Segurança a consider "*the offer of the Government of France to undertake, subject to Security Council authorization, a French-commanded multinational operation in conjunction with other member States, under Chapter VII of the*

Charter of the United Nations to assure the security and protection of displaced persons and civilians at risk in Rwanda".[10] Boutros-Ghali lembrava que uma operação daquele tipo fora por ele mencionada como uma possibilidade a ser estudada no mês de abril, e recordava também o precedente da UNITAF na Somália, talvez pouco atento para as más recordações em que aquela iniciativa ficara envolta.

Como assinalou o Embaixador Sardenberg em telegrama de 18 de junho de 1994, Ruanda se apresentava dividida por dois tipos simultâneos de conflito que se interpenetravam: uma luta militar pelo poder de estilo clássico, na qual se defrontavam o Governo e seu exército controlado pelos Hutus e as forças rebeldes da Frente Patriótica Ruandesa, de grande predominância Tutsi mas com alguma participação Hutu.[11] Por outro lado verificava-se um violentíssimo conflito étnico no qual as milícias ligadas ao governo vinham literalmente massacrando a minoria Tutsi. O veredito do telegrama era no sentido de julgar Ruanda "um caso claro de genocídio". Sardenberg acrescentava que "em consequência desse conflito a tradicional influência belga, de raiz colonial" vem sendo rapidamente extirpada, ao passo que a França luta para manter e talvez ampliar sua presença. Enquanto aquela sempre prestigiou o lado Tutsi – que funcionou como feitor colonial – a última buscou apoiar o Governo contra as forças rebeldes, mantendo durante anos um batalhão em Kigali".[12] Sem desmerecer o propósito francês de querer proteger seus sócios Hutu de atos de vingança, a suspeita de que Paris estava usando um pretexto humanitário para por em marcha uma intervenção política não seria aplacada pelos acontecimentos subsequentes.

O Ministro da Defesa belga, Leo Delcroix, seria um dos primeiros a manifestar suas reservas em 16 de junho de 1994: "*la France a pris parti (...) beaucoup plus que notre pays, c'est pourquoi l'initiative française doit être observée avec la prudence nécessaire*".[13] A imprensa belga já levantara a hipótese de que o atentado contra o avião em que viajava Habyarimana fora perpetrado por dois militares franceses. Segundo a edição de 17 de junho de 1994 do jornal *Le soir* de Bruxelas "*il apparaît presque certain désormais que l'avion a été abattu par un missile portable, vraisembleblement un SAM. (...) Cependant de l'avis de tous les coopérants et observateurs belges et étrangers, il est hors de question que les deux tirs de roquette qui ont abattu l'avion aient pu être l'oeuvre de militaires rwandais: ces derniers n'ont jamais été formés à ce type d'exercice. L'hypothèse la plus souvent retenue jusqu'à présent était celle*

de 'mercenaires' non identifiés. Un témoignage venant de Kigali, qui rejoint sur certains points l'état actuel de l'enquête menée en Belgique par l'auditorat militaire (...) assure que l'avion dans lequel se trouvaient le président Habyarimana et son collègue Burundais aurait été abattu par deux militaires français au service de la CDR (Coalition pour la Défense de la République), les ultras du 'Hutu power' accusés d'avoir pris la tête des massacres ultérieurs. (...) La France (...) demeure le dernier pays à pouvoir intervenir sans susciter d'arrières pensées et finalement risque d'aggraver encore la situation".[14] O interesse belga na estória não decorria unicamente de seu papel de ex-potência colonial protetora dos Tutsi, mas sobretudo do fato de que os dois militares franceses haviam sido vistos envergando uniformes do exército da Bélgica, circunstância que estaria por trás do assalto em que morreram dez cascos azuis belgas, e provocou a retirada unilateral por Bruxelas de seu contingente na UNAMIR.

Quando Paris decidiu intervir em Ruanda com o apoio de Boutros-Ghali a RPF já detinha o controle da metade oriental do país e estava a ponto de controlar todo seu território. Informações publicadas na imprensa belga dão conta de que militares franceses estavam cercados por forças hostis da RPF e sugerem que a operação turquesa tinha por objetivo principal resgatá-los. Declarações à jornalista C. Braeckmann por parte de representante da RPF dão conta de que "*la France était au courant sinon complice des plans du génocide: l'entraînement des commandos a été assurée par les français, ce sont eux qui leur ont fourni les armes: 80% des que nous avons saisies sur les forces gouvernementales sont d'origine française. (...) Nous disposons d'informations suivant lesquelles des militaires français seraient traqués dans des camps militaires à Kigali et nous croyons que l'opération actuelle a aussi pour but de les faire sortir. Nous croyons même que c'est cela La raison déterminante de l'opération prévue, c'est pour cela qu'il faut aller si vite*."[15]

De fato, no dia seguinte à adoção da resolução dois mil franceses e algumas dezenas de senegaleses já estavam em Ruanda. Nove dias mais tarde a operação turquesa estabeleceria uma "zona de proteção humanitária" na região sudoeste do país ainda não controlada pela RPF. O Financial Times de 7 de julho de 1994 assinalaria a propósito que "*France's decision to create civilian safe havens in Rwanda has set the stage for another foreign military entanglement in Africa of unknown duration and unpredictable results*" e admitia o que já passara a ser um sentimento amplamente

compartilhado que: "*the plan, backed by Mr. Boutros-Ghali, but not endorsed by an increasingly uneasy Security Council, lays France open to charges that its humanitarian intervention was a thinly veiled disguise to prop up the collapsing regime of a former military client*".[16]

Com a vitória das forças da RPF foi decretado um cessar-fogo em 18 de julho e formado um governo de união nacional que, excetuados alguns incidentes episódicos, não tem revelado um comportamento sistematicamente retaliatório. A expedição francesa deixaria o país antes de expirar o prazo de dois meses estipulado pela resolução 929.

O Brasil acompanhou com extrema atenção aqueles desenvolvimentos surpreendentes. Como assinalaria o Embaixador Sardenberg, os projetos de expansão de influência francesa na África não eram apenas percebidos pela Bélgica e visavam também outros países, e em particular vários lusófonos (Guiné-Bissau, Cabo Verde e Angola especialmente).[17] O número significativo de abstenções e a escassa adesão africana à iniciativa lançavam dúvidas sobre sua legitimidade e impedia que a operação sequer pudesse ser designada como "multinacional". Editorial do New York Times afirmaria precisamente que "*so prevalent is unease about the French offer that five Security Council members (China, Nigeria, New Zealand, Brazil and Pakistan) abstained, and the resolution mustered only one vote more than the necessary nine". E acrescentava: "Rwanda's other neighbors (a exceção era o Zaire) are wary of the French bid; they remember how often the Foreign Legion has intervened to prop up strongmen in Africa -including Rwanda in 1990*".[18]

O discurso brasileiro na sessão do Conselho de 22 de junho de 1994 que adotou a resolução 929 declarava que, por princípio, o Brasil considera que o CSNU deve fazer o possível para evitar invocar os poderes extraordinários do Capítulo VII da Carta. Alusão era feita ao fato de que a parte prestes a se declarar vitoriosa em Ruanda se opunha à missão francesa. Era lembrado que a experiência da Somália não permitia que fossem ignoradas as dificuldades inerentes ao posicionamento simultâneo de uma operação de paz e uma operação coercitiva em um dado cenário.[19]

A "*opération turquoise*" não contribuiu para favorecer um consenso a respeito do papel das intervenções ditas humanitárias. Dorinda Dallmeyer analisa com frieza as consequências nefastas para a credibilidade do Conselho de Segurança de ações humanitárias coercitivas que acabam se revelando um subterfúgio para a promoção de interesses nacionais ou "*hidden agendas*":

"*the doctrine of humanitarian intervention is not only subject to criticism that it can be used as an instrument of oppression of the weak by the strong but also to the complaint that the doctrine is more broadly open to abuse, manipulation and rationalization*".[20] Dallmeyer aponta, além do mais, para o perigo inerente ao agravamento da sensação, no mundo em desenvolvimento, de exclusão do processo em curso de formulação de argumentos morais ou normativos definidores de intervenções justificadas. O trágico da operação turquesa reside no fato de que uma situação unanimemente repudiada pela comunidade internacional e que poderia ter sido um fator de congregação internacional, deu ensejo a uma intervenção supostamente humanitária, cujos objetivos políticos não conseguiriam permanecer camuflados. A operação foi recebida com cinismo, incentivando a percepção segundo a qual os novos conceitos intervencionistas constituem formas paternalistas ou neo-colonialistas de administração das relações internacionais por um diretório desenvolvido, insensível às causas profundas dos conflitos no mundo em desenvolvimento e indiferente a suas aspirações por progresso social e econômico.

As perguntas dirigidas por Jim Whitman da Universidade de Cambridge ao Conselho de Segurança adquirem, neste contexto, particular ressonância: "*are we ever likely to see the phrase "all necessary means" employed in respect of resources rather than military licence? Is the attention given to 'end states' part of the same impulse to 'frame emergencies'?*"[21] Em sua introdução a uma coletânea de artigos apropriadamente intitulada "*After Rwanda*", Whitman critica de forma talvez excessivamente impiedosa as consequências desafortunadas – para os países alvo de intervenção – resultantes dos objetivos políticos mal definidos ou deliberadamente ambíguos das iniciativas que combinam funções civis humanitárias e coerção militar. Na sua avaliação o modelo de intervenção que permite a um país líder o recurso aos "*all necessary means*" como as da França em Ruanda e dos Estados Unidos no Haiti "*underscore the fact that the UN is without the means to exercise political control over every military operation it mandates, thus undermining its perceived legitimacy*".[22]

Perceptivos também são seus comentários relacionados à tensão entre o imperativo da ação em situações emergenciais e a dificuldade (ou falta de interesse) em definir objetivos de mais longo prazo, bem como a resistência por parte das nações desenvolvidas em elaborar uma estratégia para lidar com problemas estruturais, como os do desenvolvimento. Merecedor de

reflexão se afigura, a esse respeito, o argumento elaborado por Jon Bennett no sentido de que o "humanitarismo" do Norte pode constituir uma forma de desengajamento em relação ao Sul, e sua afirmação de que "*the growth in humanitarian relief lies at the very centre of policies reflecting a profound change in North-South relations*".[23] A ênfase atribuída ao trabalho do Conselho de Segurança e o relativo descaso com que os demais órgãos da ONU são vistos por algumas potências do mundo industrializado pareceriam corroborar este enfoque.

Sucedeu em Ruanda um fenômeno que o Conselho de Segurança não previu. Quando, em novembro de 1994, 5500 tropas da UNAMIR estavam finalmente instaladas no país, o genocídio já havia passado e um novo governo assumira o poder em Kigali. Aos olhos da nova administração a justificativa para a presença da ONU de que um ponto de vista de considerações de segurança não fazia sentido, agora que o pior havia acontecido, quase um milhão de pessoas haviam morrido e a ordem fora restabelecida. As novas autoridades em Kigali só não hostilizaram a UNAMIR inicialmente por esperarem que ela fosse capaz de ajudar na reconstrução do país. Mas, em que pese à retórica de Boutros-Ghali sobre "*post-conflict peace-building*", o comando da UNAMIR foi obrigado a explicar repetidamente ao novo presidente, Pasteur Bizimungu, e ao homem forte do regime, Paul Kagame, que só o Representante Residente do PNUD e as agências especializadas poderiam ajudar Ruanda a se reorganizar econômica e socialmente. Enquanto isso, paradoxalmente, a generosidade da comunidade internacional se canalizava para a prestação de assistência humanitária aos campos de refugiados em Goma, no vizinho Zaire, e outras localidades, onde se haviam instalado elementos "*génocidaires*" das antigas forças governamentais. O relatório da Unidade de Lições Aprendidas do DPKO admite que "*the expanded UNAMIR, once fully deployed, had the technical capability, in its doctors, engineers, telecommunications technicians and logistics (...) to perform peace-building tasks. The inhibition lay in the mandate, as senior officials were constantly reminded that the military technicians and their equipment were financed by assessed contributions to support UNAMIR and not the Government and people of Rwanda. That task was development oriented, they were told, and the responsibility for that lay with the specialized agencies, which operate on the basis of voluntary contributions*".[24] O General Roméo Dallaire (Canadá), comandante da UNAMIR, relata, ademais, que começaram a surgir conflitos abertos entre a

ONU e as ONGs sobre como lidar com os membros das forças do governo deposto e suas famílias, e que a inexistência de uma cadeia hierárquica nítida entre os diferentes atores internacionais no terreno só fazia aumentar o desencanto das autoridades da RPF com sua presença.[25] Enquanto a complexidade do panorama não permitia estabelecer com facilidade o curso de ação adequado de um ponto de vista moral, e apesar de a UNAMIR haver contribuído em alguma medida para apaziguar o ambiente, além de haver consertado estradas e prestado outros serviços, o Governo RPF nunca encararia a UNAMIR como um parceiro e acabaria insistindo em sua retirada, para certo embaraço do Conselho de Segurança, o que viria a acontecer em 8 de março de 1996.

Como se sabe, as forças da RPF revelariam novamente sua competência estratégico-militar ao romperem o cerco mantido nos campos de refugiados no Zaire por radicais Hutu interessados em montar uma contra-ofensiva, e permitir que pelo menos seiscentos mil refugiados "inocentes" regressassem a Ruanda em fins de 1996. Com esta proeza militar, o regime de Kigali conseguiu evitar que fosse posta em movimento uma intervenção sob o Capítulo VII concebida pelo Canadá – que chegou a ser autorizada pelo Conselho de Segurança – e que parecia à luz dos elementos de juízo disponíveis, justificar-se em razão da ameaça que a instabilidade nos campos de refugiados estava gerando para a paz regional.

Diante da dimensão da catástrofe humanitária em Ruanda, do genocídio de que foram vítima os Tutsi, é possível defender, como o Committee on Global Governance, que o Conselho de Segurança tinha base jurídica, para exercer sua liderança política e moral na imposição de medidas destinadas a por fim à violência. A reação esboçada por intermédio da UNAMIR, embora insuficiente, não terá necessariamente comprometido a autoridade do Conselho, na medida em que o desenlace militar da crise, determinado pelos próprios ruandenses, parece haver instalado no poder em Kigali uma equipe com condições de controlar a situação interna e adquirir legitimidade nacional e internacional. O levantamento do embargo de armas que fora imposto pela resolução 918 representa um gesto de confiança por parte da comunidade internacional em relação ao atual regime em Kigali. Em contrapartida, a autorização conferida pela resolução 929, sob o Capítulo VII, para uma intervenção "multinacional humanitária" que se revelou pelo contrário nacional, parcial e inspirada em uma agenda política não declarada, permanece controvertida. Ruanda passou a figurar junto à Somália e a ex-Iugoslávia

entre os casos de recurso a medidas do Capítulo VII em que a sabedoria do Conselho na admissão do uso da força é passível de questionamento.

O problema da punição dos responsáveis pelo genocídio continuará a ser determinante para a estabilização de Ruanda. Tendo criado o Tribunal Internacional para a ex-Iugoslávia o Conselho de Segurança não podia se esquivar de contemplar tratamento análogo para os crimes cometidos na região dos grandes lagos africanos. Por casualidade, Ruanda havia sido eleito para participar dos trabalhos do Conselho de Segurança como membro não permanente no biênio 1994-1995. Assim que a RPF assumiu o governo em Kigali e passou a ocupar o assento no Conselho, que estivera até então em posse do governo de maioria Hutu, o Representante Permanente de Ruanda se manifestou a favor do estabelecimento de um tribunal internacional para julgar os suspeitos dos assassinatos. Aquela atitude se alteraria, contudo, a partir do momento em que a delegação de Ruanda se daria conta de que as posições de Kigali não seriam necessariamente levadas em conta, em particular no que se referia ao seu desejo de incluir a pena de morte nos estatutos de um tribunal. A delegação de Ruanda votou contra o estabelecimento do Tribunal Internacional cuja criação foi decidida, com referência ao Capítulo VII, pela resolução 955 de 8 de novembro de 1994 (abstenção chinesa). Em vista do caráter excepcional da brutalidade que se alastrara em Ruanda, o Brasil não se opôs à criação do Tribunal e procuraria estimular um diálogo construtivo entre o Representante de Ruanda e os membros do Conselho mais ativos na sua promoção, de modo a permitir que ele viesse a ser constituído em bases consensuais. A exemplo do ocorrido no tocante ao tribunal sobre a ex-Iugoslávia, entretanto, questionaríamos a competência do Conselho de Segurança para estabelecer ou exercer jurisdição criminal internacional, cientes de que, no futuro, a única forma de se evitar a proliferação de tribunais *ad hoc* será a negociação de um Tribunal Penal Internacional pela Assembleia Geral.

A avaliação da Unidade de Lições Aprendidas sobre as perspectivas de êxito do Tribunal é dúbia. Como afirma seu relatório "*it has been suggested that the Tribunal will not be able to try more than a handful of the top organizers of the genocide. These people will be detained in conditions far superior to those that exist in the prisons of Rwanda today where thousands are interned without due process, on a mere suspicion of being involved. The organizers of the genocide prosecuted by the Tribunal will also not be subjected to the same sentence that has already been passed*

on others, far lower in rank and culpability, that were alleged to be involved – the death sentence."[26] Notícias provenientes de Ruanda posteriores ao regresso dos refugiados que se encontravam no Zaire, indicam que o Governo está limitando ao mínimo os casos de aplicação de pena de morte. Mas, como afirma o Vice-Presidente e Ministro da Defesa – e, como se sabe, artífice das vitórias militares do RPF – Paul Kagame "*Maybe you create an atmosphere where things are stabilized first. Then you go for those you must go for. Others you can even ignore for the sake of gradually leading a kind of peaceful coexistence. It will not be easy to balance the demands for justice and for order. In between these two intentions there are problems – there are the feelings of the people*".[27]

Uma crise maior está em gestação na região que a Sra. Elizabeth Lindenmayer, assessora do Secretário-Geral Kofi Annan, chama de "Bálcãs da África", que poderá repercutir em uma região extensa que inclui o Zaire, Uganda e o Sudão.[28] Como informou o Monde Diplomatique, uma "*alliance hétéroclite*" se formou entre o ex-governo responsável pelo genocídio em Ruanda, o regime de Mobutu Sese Seko, os islamitas sudaneses crescentemente isolados internacionalmente e os antigos oficiais do regime Idi Amin Dada.[29] A política francesa de apoio ao governo Mobutu e aos Hutu esteve diretamente em conflito com o aumento da ajuda militar norte-americana aos opositores dessa aliança heteróclita. As repercussões dessa rivalidade para o resto do sul do continente não podem ser subestimadas e constituem um elemento a mais em um quadro de instabilidade regional que pode se agravar. As crises africanas continuarão a desafiar o Conselho de Segurança e não faltarão oportunidades para que alguns de seus membros ou o Secretariado se sintam tentados a recorrer a métodos militares coercitivos, por razões humanitárias ou outras. Iniciativas como a que os EUA estão promovendo com o apoio de um número preponderante de anglófonos – a chamada "*African Crisis Response Force*" são vistas com desconfiança pela França e suscitam indagações que serão examinadas no subcapítulo 4 (B). Nenhuma estratégia para por fim ao estado crônico de crise que se instaurou em várias partes da África será bem sucedida sem uma estratégia de desenvolvimento econômico e social. Entrementes, o conselho de interlocutores que vem acumulando experiência na região, como o Brasil em Moçambique e Angola, se torna valioso para o estabelecimento de uma política que, em consulta com a OUA e lideranças da região, seja capaz de reverter a onda de violência dos últimos anos.

(D) A Questão do Haiti

Em 21 de dezembro de 1992 o Secretário-Geral da Organização dos Estados Americanos, Embaixador João Clemente Baena Soares, dirigiu carta ao Secretário-Geral das Nações Unidas em que o consultava sobre a possibilidade de aplicação universal de um embargo militar e comercial contra o Haiti.[1] Ao fazer uma série de reflexões de natureza jurídica, a carta indagava ao SGNU se seria possível evitar que tais sanções fossem autorizadas sob o Capítulo VII. A mensagem de Baena Soares se inscrevia no contexto da implementação das recomendações adotadas pela Reunião Ad Hoc de Chanceleres da OEA de 13 de dezembro, que adotara resolução encarregando o Secretário-Geral da OEA a "procurar uma solução pacífica para a crise haitiana e, em contato com o Secretário-Geral das Nações Unidas examinar a possibilidade e a conveniência de levar a situação do Haiti ao conhecimento do Conselho de Segurança das Nações Unidas a fim de conseguir a aplicação universal do embargo comercial recomendado pela OEA".[2] A OEA e a ONU haviam colaborado em 1990 na observação das eleições haitianas que deram vitória a Jean Bertrand Aristide pela maioria expressiva de 67% do eleitorado. Mas a expectativa de que a incipiente democracia haitiana viesse a abrir um novo capítulo na conturbada História do país – pondo fim à chamada "parenthèse" de cinco anos de instabilidade política que sucedera ao colapso da dinastia ditatorial dos Duvalier – havia sido amputada pelo golpe de estado em 30 de setembro de 1991 comandado pelo General de Divisão Raoul Cédras, comandante das forças armadas do Haiti. A OEA assumiria a liderança da condenação internacional ao regime ilegal de Cédras, com base no "Compromisso de Santiago com a Democracia e a Renovação do Sistema Interamericano", adotado em junho do mesmo ano, pondo em marcha, pela primeira vez, os mecanismos de coordenação em nível ministerial previstos pela resolução 1080 sobre o fortalecimento da democracia representativa. A Assembleia Geral da ONU acompanharia e apoiaria as medidas adotadas pela OEA, e, em atendimento a convite expresso na resolução 594 do Conselho Permanente, representantes da ONU viriam a se unir aos esforços da OEA na proteção dos direitos humanos e na promoção das instituições democráticas, associando-se no empreendimento conjunto da Missão Civil Internacional para o Haiti (MICIVIH), criada pela resolução 47/20B da AGNU. Em fins de 1992 as repetidas tentativas frustradas de diálogo com o regime Cédras, patrocinadas pela OEA, levaram o

Presidente Aristide e o sistema interamericano à conclusão de que as sanções regionais eram insuficientes e que apenas o isolamento por meio de sanções militares e econômicas universais mandatórias seria capaz de pressionar as autoridades de fato em Porto Príncipe a restituir o poder ao Presidente legítimo e internacionalmente reconhecido no Haiti.

Os termos da carta de Baena Soares a Boutros-Ghali refletiam a apreensão de alguns membros da OEA ante a perspectiva de caracterização do problema haitiano como uma ameaça à paz internacional, quando – para citar o ex-Chanceler Ramiro Guerreiro – "nem a República Dominicana se sentia ameaçada".[3] A delegação do México, por exemplo, indicara ao Conselho Permanente reunido em 10 de novembro de 1992 que "*México está convencido de que, conforme la Carta de la Organización de las Naciones Unidas y la Carta de nuestra Organización, la situación en Haití no se inscribe como una amenaza para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales*", e advertia que qualquer interpretação naquele sentido era inaceitável.[4] Boutros-Ghali não respondeu à pergunta do Secretário-Geral da OEA sobre a viabilidade de se evitar a invocação do Capítulo VII, talvez porque a hipótese de aplicação de sanções fora do âmbito do Artigo 41 do Capítulo VII comportasse problemas delicados: como tornar mandatórias para os Estados membros sanções que não haviam sido impostas sob o Capítulo VII? Como evitar a criação de um precedente que viesse a tornar os parâmetros do Capítulo VII irrelevantes na aplicação de sanções futuras? Ficaria patente, além do mais, no papel coadjuvante que desempenhou para possibilitar a intervenção militar multinacional de setembro de 1994, que Boutros-Ghali não chegara a se sensibilizar ante a preocupação da OEA em procurar limitar ao mínimo o enquadramento do caso haitiano no sistema de segurança coletiva da ONU. Entrementes o ex-Chanceler da Argentina Dante Caputo foi nomeado enviado especial para a crise haitiana, primeiramente pelo Secretário-Geral da ONU em 11 de dezembro de 1992 e, logo depois, pelo da OEA, em 13 de janeiro de 1993. Baena Soares salientaria o precedente de coordenação entre a OEA e o organismo mundial estabelecido por meio da designação de Caputo em seu depoimento sobre a crise em "Síntese de uma gestão (1984-1994).[5]

Caputo tentaria negociar um acordo com Cédras baseado em três pontos principais: o retorno de Aristide, a nomeação de um Primeiro-Ministro para

chefiar um governo de concórdia nacional e um entendimento sobre a questão da anistia. Este último elemento, que viria a fazer parte do Acordo de Governor's Island de julho de 1993, seria considerado o ponto central da barganha, segundo Mark Danner: a comunidade internacional e os EUA particularmente assistiriam Aristide a voltar a Porto Príncipe – apesar de sua retórica anterior intensamente anti-norte-americana – mas, diferentemente do que ocorreu na ex-Iugoslávia, não se exigiria que os militares fossem julgados pelos assassinatos e demais atrocidades cometidas contra seguidores de Aristide.[6] Não chegava a ser segredo que a Agência Central de Informações (CIA) tinha laços com os militares haitianos e considerava Aristide emocionalmente instável e ideologicamente suspeito.[7]

Apesar de Bill Clinton haver recebido Aristide na Casa Branca em 16 de março de 1993 e ter em seguida nomeado um enviado especial para o Haiti (Lawrence Pezzullo), a crescente pressão internacional sobre o regime ilegítimo não foi capaz de fazê-lo aceitar a proposta inicial de Caputo. Em 7 de junho o Representante Permanente do Haiti dirigiria carta ao Presidente do Conselho de Segurança em que, após condenar o obstrucionismo das autoridades de fato, solicitava que as sanções a elas aplicadas no âmbito da OEA e endossadas pela Assembleia Geral, se tornassem universais e mandatórias, atribuindo prioridade ao estabelecimento de um embargo de armas e munições e de produtos petrolíferos.[8]

A perspectiva do isolamento internacional levou Cédras a reconsiderar sua indisposição ao diálogo. Em 21 de junho de 1993 ele aceitou convite de Dante Caputo para vir a Nova York. Um mês mais tarde, Cédras e Aristide assinariam o acordo de "Governor's Island", que determinava a devolução do poder ao Presidente Aristide em 30 de outubro, e o Pacto de Nova York que estabelecia uma trégua de seis meses para uma transição pacífica. Em agosto de 1993 o Conselho de Segurança suspendeu as sanções, pela resolução 861 do dia 27, e aprovou o envio de um escalão avançado de peritos civis e militares, pela resolução 862 do dia 31. A resolução 867 de 23 de setembro de 1993 aprovaria as recomendações do Secretário-Geral para o estabelecimento de uma Missão das Nações Unidas no Haiti (UNMIH) cuja composição poderia chegar a alcançar 567 monitores policiais e até setecentas tropas, acrescidas de sessenta treinadores militares. Em meados de outubro, contudo, desmoronaria todo o curso de ação mapeado a partir do verão setentrional. No dia 11, duas semanas antes da data prevista para a volta de Aristide, o navio norte-americano Harlan Country que transportava

200 soldados norte-americanos, munidos de armas leves, foi impedido de atracar em Porto Príncipe. Manifestações orquestradas pelo regime militar se alastraram ao resto do país provocando a partida dos observadores da ONU e da OEA. O Embaixador Sardenberg, comentaria que "esta situação altamente instável levou-me a uma atuação intensa, na Presidência, junto ao chamado grupo de amigos do Secretário- Geral para o Haiti (EUA, França, Canadá e Venezuela) e junto ao grupo de países de nossa região. Várias vezes, dirigi-me à imprensa para reafirmar a importância do Acordo da Ilha dos Governadores, condenar os acontecimentos em Porto Príncipe, inclusive os assassinatos então ocorridos, reafirmar a necessidade de uma solução democrática para a crise. Os trabalhos do Conselho confirmaram, neste caso, ser politicamente essencial, em questões de paz e segurança ligadas à América Latina e ao Caribe, associar os países da região e a OEA ao processo negociador dos projetos de resolução. Evidenciou-se também a delicadeza da tarefa de harmonizar as ações das Nações Unidas e da Organização dos Estados Americanos em problemas desse tipo".[9]

Ante a recusa dos líderes do golpe em honrar os acordos, firmados em julho, o Conselho de Segurança decidiu, pela resolução 873 de 13 de outubro, reimpor as que haviam sido suspensas, e, pela resolução 875 de 16 do mesmo mês, autorizar um bloqueio naval para garantir a imposição das sanções. Como forma de qualificar a referência ao Capítulo VII no tratamento da questão do Haiti pelo Conselho de Segurança, o Brasil insistira desde o início em sublinhar o caráter "único e excepcional" das circunstâncias haitianas. A resolução 841 de 16 de junho de 1993 que veio a aplicar embargo de armas e de petróleo incluíra parágrafo preambular que associava a ameaça à paz internacional na região às "*unique and exceptional circumstances*" do caso. O mesmo aconteceria com relação ao estabelecimento do bloqueio naval decretado em 16 de outubro de 1993 e em resoluções subsequentes sob o Capítulo VII. O Representante Permanente do Brasil esclareceria perante o Conselho de Segurança quando da adoção da resolução 875 que: "*It was thus out of grave concern and a sense of urgency impressed on us by the seriousness of the latest events in Haiti that, yesterday and today, we have faced the need to address a unique and exceptional situation with equally exceptional and unique measures, particularly the authorization for Member States to use measures that may include the halting of inward maritime traffic, with the exclusive purpose of enforcing the sanctions related to oil and arms established in resolutions 841 (1993) and 873*

(1993)".[10] Sardenberg precisaria que o bloqueio se destinava a impor medidas originalmente emanadas da Organização dos Estados Americanos e contava com a anuência explícita do governo legítimo do Haiti, conforme refletido no preâmbulo da resolução. O Brasil concluiria, ainda assim, que aquela decisão não constituía um precedente, ao lembrar que a região latino-americana se orgulhava, com razão, de uma tradição diplomática baseada no respeito à solução pacífica de controvérsias e no não uso da força nas relações internacionais. A propósito, Ian Johnstone se refere em seu estudo intitulado "*The aftermath of the Gulf War*" à liderança exercida pelo Brasil no contexto das negociações que levaram à adoção da resolução 841.[11]

Em 30 de outubro de 1993, o dia previsto em "*Governor's Island*" para o retorno de Aristide, o Presidente do Conselho de Segurança leu declaração condenando as autoridades militares por não haverem honrado seus compromissos, deplorando a perpetuação da insegurança política no país e demonstrando disposição de intensificar o regime de sanções. O pequeno grupo de monitores da MICIVIH, que Cédras concordou em readmitir no Haiti em fins de janeiro de 1994, reportaria um aumento acentuado nos atos de violência política. Membros das forças armadas e seus auxiliares do "*Front Révolutionnaire Pour L'Avancement et le Progrès d'Haiti*" (FRAPH) eram os responsabilizados pelas agressões. A nomeação pelos militares de um presidente provisório, em desrespeito aos entendimentos alcançados sob a égide do Representante Especial Dante Caputo em Nova York, levaria o Conselho a ampliar o campo de aplicação das sanções para incluir itens como transporte aéreo e contato com membros do governo militar e suas famílias, pela resolução 917 de 6 de maio de 1994.

O efeito das sanções e o agravamento das tensões políticas provocariam um êxodo maciço de refugiados em direção à Flórida nos meses de junho e julho de 1994. A essa altura, como afirmaria o Embaixador dos EUA no Haiti, William Swing, o aumento dramático no número de refugiados provenientes do Haiti proporcionaria um "forte ímpeto" para uma intervenção norte-americana.[12] Relatório da Associação das Nações Unidas dos EUA (a organização não partidária UNA/USA) acrescentaria que "*restoring democracy in Haiti and putting an end to years of glaring human rights abuses in that country* ***also*** (grifo nosso) *fit the U.S. foreign policy objective of promoting peace through democratization and increased economic ties between and among nations in the Western Hemisphere*".[13] Em outras palavras, o problema primordial era o dos refugiados. Ironicamente, um país

que durante a Guerra Fria nunca chegara a despertar em Washington preocupações capazes de levar a preparativos para uma intervenção militar, como ocorrera na vizinha República Dominicana, se transformava agora em alvo de interesse estratégico. Essa reviravolta na atitude do governo norte-americano seria sintetizada em termos gráficos por Gaddis Smith: "*America's fear of impoverished blacks had replaced fear of subversive reds*".[14]

Em relatórios sucessivos desde a interrupção do desdobramento da UNMIH, em outubro de 1993, o SGNU informara o Conselho sobre a inexistência de condições para a reativação da Missão da ONU. Não obstante, o mandato da UNMIH foi sendo renovado, enquanto oito navios norte-americanos, um canadense, um argentino e um holandês mantinham o cordão sanitário em volta da ilha para impedir violações do regime de sanções, e monitores eram posicionados na fronteira com a República Dominicana. Os acontecimentos na ONU se acelerariam a partir da resolução 933 de 30 de junho que, referindo-se à Reunião Ad Hoc dos Chanceleres da OEA de 9 de junho de 1994, realizada em Belém do Pará, encomendaria ao Secretário-Geral um relatório, a ser elaborado em quinze dias, com recomendações para o fortalecimento do mandato da UNMIH. Em Belém, onde Aristide se encontrara com o Presidente Itamar Franco, o Chanceler Celso Amorim salientara em seu discurso de encerramento a condenação da Reunião Ad Hoc de Chanceleres à "intimidação e o terror praticados pelas autoridades responsáveis pela interrupção da democracia" e defendera o reforço do embargo com a efetiva suspensão dos vôos comerciais e o congelamento dos ativos financeiros do regime de fato e de seus partidários. Mas Amorim também manifestara a esperança de que "proximamente nos possamos rejubilar de uma solução pacífica para a situação no Haiti".[15]

Entretanto, o Secretário-Geral Boutros-Ghali em seu relatório sobre a reconfiguração da UNMIH interpretaria o mandato que lhe fora conferido pela resolução 933 como um convite para propor diferentes opções de intervenção militar sob o Capítulo VII.[16] Seu relatório havia sido confeccionado com a concorrência de Dante Caputo, ao que tudo indica em consulta com o governo dos EUA.[17] Privilegiava-se no documento do SGNU a ideia de um enfoque em duas fases, segundo o qual um ambiente seguro e estável seria obtido primeiramente por uma força multinacional ou "interamericana" autorizada pelo Conselho de Segurança sob o Capítulo VII, que seria substituída, em uma segunda fase, pela UNMIH conforme originalmente concebida pela resolução 867 e que – lembrava o relatório – já gozava do

consentimento das autoridades de direito. Boutros-Ghali argumentava que a presença da UNMIH no Haiti, em atendimento à vontade do Conselho expressada pela resolução 933, só era viável em cooperação com outra "entidade" cuja capacidade e procedimentos permitiriam o desdobramento oportuno de tal força. Não se cogitava lançar mão de uma nova iniciativa diplomática ou aumentar o isolamento do regime ilegal, por exemplo. Interessante notar que documento divulgado pelo Departamento de Informação Pública da ONU de dezembro de 1994 sobre as atividades de manutenção da paz da ONU, ao referir-se ao relatório de 15 de julho faz abstração das diferentes opções apresentadas pelo Secretário-Geral e simplifica a situação afirmando que "*the Secretary-General supported action under Chapter VII of the Charter by a multinational force in order to ensure the return of the legitimate President and to assist the legitimate government of Haiti in the maintenance of public order*".[18]

Se, em um primeiro momento, a crise haitiana contribuíra indiretamente para congregar o sistema interamericano em torno de uma afirmação uníssona de sua reencontrada vocação democrática, a transferência da questão para o Conselho de Segurança acabaria por cindir o hemisfério em um grupo de países partidários da intervenção militar e outro grupo que ou contemplaria aquela alternativa com reservas, ou se oporia a ela, em nome do apego da região aos preceitos da não intervenção nos assuntos internos dos Estados e da solução pacífica de controvérsias. Entre os primeiros se encontravam os EUA apoiados pela Argentina e pelos caribenhos anglófonos; entre os segundos, Brasil, Cuba, México, Uruguai e Venezuela para citar apenas os que se expressaram publicamente na sessão de 31 de julho de 1994 do Conselho de Segurança, a que adotou a resolução 940, com abstenção de Brasil e China. O Brasil, aliás, se absteria em relação a três resoluções subsequentes que se refeririam em termos elogiosos à força multinacional (944, 948 e 964) duas vezes das quais em companhia da Federação Russa (944 e 964) e uma das quais sozinho, no que constituiu um comportamento sem precedentes em nossa longa história de participação nos trabalhos do Conselho de Segurança.[19]

A resolução 940 delegaria à força multinacional sob comando unificado o recurso a "todos os meios necessários" para restaurar a legitimidade institucional no país e facilitar a partida da liderança militar. A resolução 944 de 29 de setembro de 1994 (abstenção de Brasil e Federação Russa) que tomou nota do desdobramento "pacífico" da força multinacional em 19 de

setembro referiu-se ainda ao Capítulo VII, desta feita para sinalizar que as sanções seriam levantadas no dia após o regresso do Presidente Aristide ao Haiti. Em 15 de outubro, a resolução 948 (abstenção do Brasil) registraria, enfim, seu retorno ocorrido naquele mesmo dia e anunciaria a suspensão das sanções, encerrando oficialmente a inserção da situação do Haiti sob o Capítulo VII da Carta da ONU.

Em 7 de setembro o General Shalikashvili prestaria ao Presidente Clinton informações detalhadas sobre o plano de operações da força multinacional comandada pelos EUA. Uma delegação norte-americana oficial liderada pelo ex-Presidente Jimmy Carter e integrada pelos Senadores Sam Nunn e pelo General Colin Powell manteria contatos com a liderança militar em Porto Príncipe nos dias 17 e 19 de setembro e os persuadiria a partir. Em 19 de setembro 21.000 soldados norte-americanos desembarcariam no Haiti, seguidos por tropas e policiais de 27 outros países. Em 30 de janeiro de 1995 o Conselho de Segurança determinaria, pela resolução 975, a existência de um ambiente seguro e estável, abrindo caminho para o posicionamento da UNMIH. Em 31 de março de 1995 seria feita a transferência de autoridade para o comando da UNMIH, que contaria com um contingente de 2.400 tropas norte-americanas (pouco mais de um terço de sua capacidade máxima de 6.000 homens) e seria comandada pelo General Joseph Kinzer das Forças Armadas dos EUA. O restabelecimento de Aristide no poder se dera sem derramamento de sangue e a transição da MNF para a UNMIH dentro de um período de seis meses e sem sobressaltos. No entanto, o Conselho de Segurança não se ativera estritamente às recomendações das Reuniões Ministeriais Ad Hoc da OEA que haviam enfatizado o aspecto "pacífico" da solução para a crise, ao haver admitido o uso da força sob o Capítulo VII.

A atuação diplomática brasileira terá contribuído para preservar alguma coerência entre a expectativa original da OEA ao transmitir o assunto para o CSNU e a evolução independente a que o tema foi submetido naquele órgão. Mas o episódio do Haiti exporia a dificuldade em reconciliar os avanços na definição de uma solidariedade continental para o acionamento da ação coletiva hemisférica em defesa da democracia com as ferramentas coercitivas do Conselho de Segurança. A excepcionalidade do caso haitiano não impediu que fosse criado precedente de ameaça do uso da força para a "imposição" da democracia, e voltasse a ser utilizado, com a bênção do Secretariado, o expediente da "força multinacional" como instrumento da segurança coletiva. Ao contemplar pela primeira vez na história da organização o uso da força

contra um país americano, o Conselho de Segurança confrontou os países da região com a necessidade de esclarecer melhor a relação entre a coordenação regional no trato de crises políticas – seja de ruptura do processo democrático interno ou mais verdadeiramente internacionais – e o papel da ONU em apoio à diplomacia da região. Embora a ação coletiva no Haiti não possa efetivamente ser associada às intervenções que Washington promoveu na América Latina, de forma unilateral e por seus próprios interesses, seja inspirados pela doutrina Monroe seja no embate contínuo da Guerra Fria, como afirmou Ricardo Seitenfus em artigo na Folha de São Paulo em 4 de agosto de 1994,[20] o fato de a resolução 940 não haver contado com o consenso regional sublinha a necessidade de integração mais adequada dos mecanismos regionais de promoção da paz no trabalho do Conselho de Segurança, em uma fase de redefinições como a atual.

A abordagem da crise internacional do Haiti pelo Conselho de Segurança despertou e continua a despertar opiniões variadas e divergentes tanto no ambiente interamericano, como no seio da comunidade internacional, no interior de alguns de seus membros, ou entres esses e o Secretariado da ONU. O Departamento de Operações de Paz encara a intervenção da Força Multinacional liderada pelos EUA como um êxito militar que permitiu a implementação dos Acordos da Ilha dos Governadores e foi capaz de evitar os problemas organizacionais enfrentados na Somália. O Funcionário responsável pelo Haiti no DPKO (o russo M. Grachev), embora sob a ressalva de que prefere não julgar se a intervenção tinha ou não justificativa, observa que "the Americans demonstrated the highest quality of discipline on how to conduct an operation under UN auspices".[21] Nos EUA não chega a haver um consenso sobre os méritos da intervenção. Henry Kissinger afirmaria que "*On Haiti I belong to those who have publicly said it was not a good idea to get the United Nations involved, because Article 51 was designed to have this sort of issue handled by the regional organizations. In the past the United States has taken the position that in matters of the Western Hemisphere, the OAS was the organization that should be used and to not permit outside military forces to be introduced as part of a peacekeeping mission*".[22] O New York Times chegou a afirmar, após a adoção da resolução 940, que "*the administration's strained interpretation of the U.N. Charter to classify the Haitian situation as a threat to regional peace and security damages the U.N.'s legitimacy and invites trouble*".[23]

O diplomata chileno Heraldo Muñoz observaria, por sua vez, que "se os governos latino-americanos vacilam em autorizar a coerção externa em nome da democracia, sua cautela não é inexplicável, tendo em vista que a América Latina testemunhou durante quatro décadas como os EUA procuravam muitas vezes promover interesses estratégicos estreitos em nome da democracia".[24] No Brasil a postura de abstenção em face da resolução 940 chegou a ser criticada como um ato de "anti-americanismo primário" por Ricardo Seitenfus que assumiu posição abertamente favorável à intervenção.[25] O Embaixador Ramiro Guerreiro, pelo contrário, sustentaria que não havia no caso do Haiti sequer base para a imposição pelo Conselho de Segurança de embargo comercial obrigatório, e muito menos para ação militar.[26]

No cerne da crise haitiana se situa a questão de saber se caminhamos em direção a um mundo em que a segurança coletiva e a segurança regional se complementam harmoniosamente ou se a segurança coletiva universal será colocada a serviço de hegemonias regionais, com a ONU ajudando a legitimar a divisão do mundo em esferas de influência. Para os países da América Latina, e particularmente para o Brasil e para a Argentina que participaram do processo diplomático de encaminhamento da crise nas Nações Unidas, o Haiti postulava o problema nevrálgico da relação com os EUA no Conselho de Segurança. O acima citado editorial do New York Times intitulado "*a UN license to invade Haiti*" manifestaria preocupação com "*the unhealthy habit of licensing great-power spheres of influence. In recent weeks the Security Council has commissioned France to send troops to Rwanda and endorsed Russia's 'peacekeepers' in Georgia. Now the US is authorized to lead an invasion on Haiti. Such crude power politics damages the UN's standing as an organization valuing the sovereingty of all its member States*".[27] Por outro lado, a modalidade multilateralizada de intervenção em defesa de um governante unanimemente reconhecido como legítimo pela região e pelo mundo, embora concebida e comandada pelos EUA em resposta a uma agenda política até certo ponto interna, contrastava favoravelmente com ações unilaterais anteriores no Panamá e em Granada – no passado recente – ou no próprio Haiti – em passado mais longínquo. O desafio enfrentado pelo Brasil no tratamento do problema do Haiti consistiu em procurar preservar uma relação complementar e a mais harmoniosa possível entre a coordenação regional e a das Nações Unidas, por um lado, e tentar encontrar um equilíbrio entre o esforço em minimizar a tendência dos membros permanentes do Conselho de Segurança a utilizar a ONU para a promoção de seus interesses

individuais, sem com isso incentivá-los indiretamente a cair no unilateralismo. O apreço demonstrado pelo governo Aristide tanto em relação ao papel desempenhado pelos EUA como pelo Brasil no encaminhamento da questão pelo Conselho de Segurança talvez se deva, mais uma vez, às circunstâncias únicas e excepcionais da crise, mas não pode deixar de ser interpretado em um sentido positivo. A atitude do Representante Permanente do Haiti após as abstenções brasileiras no Conselho de Segurança não deixam dúvidas quanto à satisfação de seu governo em verificar que a intervenção militar para restituir a legitimidade institucional podia conviver com a afirmação regional dos princípios da não intervenção nos assuntos internos e da solução pacífica de controvérsias.

O discurso do Ministro das Relações Exteriores do Brasil em Belém havia deixado claro que, mesmo após a adoção da resolução 933, o Brasil não pensava em colocar a UNMIH a reboque de uma intervenção militar sob o Capítulo VII. Não obstante, a delegação do Brasil em Nova York nunca chegou a rechaçar o enfoque em duas etapas proposto por Boutros-Ghali, que previa, em sua primeira fase, o possível uso da força. A ideia de uma coalizão militar comandada pelos EUA agindo no Hemisfério americano não agradava a grande maioria da América Latina, mas é possível argumentar que o Artigo 48 da Carta permitia a criação de tal força.[28] Ao determinar que "a ação necessária ao cumprimento das decisões do Conselho de Segurança para manutenção da paz e da segurança internacionais será levada a efeito por todos os Membros das Nações Unidas ou por alguns deles, conforme seja determinado pelo Conselho de Segurança" o Artigo 48 admite a hipótese de forças multinacionais. O essencial, no caso, seria garantir o controle do Conselho sobre as ações da coalizão, o que não chegara a acontecer no Golfo, nem em Ruanda. O argumento de que inexistia ameaça à paz internacional se enfraquecera, de certa forma, diante do consenso com que as resoluções impondo sanções ao regime Cédras haviam sido adotadas no Conselho de Segurança, o que podia ser interpretado como um aval tácito – apesar do caráter excepcional do caso – para a subsequente adoção de medidas coercitivas militares. Mas do ponto de vista da OEA, e do Brasil, as sanções haviam sido impostas para pressionar o governo ilegítimo a negociar uma saída diplomática para a crise e não para preparar uma intervenção. A esse respeito, o relatório da UNA/USA reconheceria que "*far from acting as a tool of coercive diplomacy, the use of sanctions in this case hastened military intervention, the very outcome they were designed to prevent*".[29]

O óbvio interesse de Aristide na iniciativa se somava às complexidades jurídicas e políticas do caso, inviabilizando uma oposição frontal à intervenção multinacional. Isto não significava que não se devesse procurar refletir no texto da resolução que viesse a autorizá-la a especificidade das circunstâncias e preservar o controle do Conselho de Segurança sobre as etapas a serem cumpridas pela MNF e pela UNMIH. Antes mesmo de conhecer o teor do projeto de resolução norte-americano, o Brasil formularia um conjunto de apreciações, em um documento informal, que demonstravam uma disposição realista ao diálogo, sem chegar a representar um endosso não qualificado à intervenção. Dentre os principais pontos defendidos pelo Brasil no "*non-paper*" distribuído aos quinze membros do CSNU figuravam com proeminência, além do reconhecimento do caráter único e excepcional do caso, a necessidade de um pronunciamento formal de Aristide em favor da ação militar, o emprego de linguagem talhada especificamente para a situação haitiana e a objeção ao uso da expressão "all necessary means" utilizada em circunstâncias que não guardavam semelhança sequer remota com as do Haiti, previsão de um prazo para o término da primeira fase da operação (aquela levada a cabo pela força multinacional), coordenação adequada entre a força multinacional e a UNMIH, limitação da participação de tropas norte-americanas na UNMIH a um terço de seus efetivos em conformidade com as práticas seguidas pelas Nações Unidas nas demais operações de paz.

Ficaria claro, entretanto, que a delegação norte-americana não desejava uma negociação pormenorizada dos termos da resolução. Como relataria o Chefe da Missão junto à ONU, "a Embaixadora Albright postergou repetidas vezes as consultas informais em torno do assunto, ao mesmo tempo em que sua administração enviava emissários especiais às capitais das principais delegações interessadas para obter seu assentimento antecipado ao envio da força multinacional".[30] O apoio do Brasil, "*as a leader in the hemisphere*" foi considerado essencial pelo Presidente Bill Clinton em carta de 23 de julho enviada ao Presidente Itamar Franco. Clinton precisaria que "*none of us want to use force to end this crisis, but the authority to do so as an international community will send a powerful message to the coup leaders in Haiti*".[31] A carta seria entregue em Brasília por seu emissário Peter Tarnoff juntamente com um memorandum que expressava respeito pelas posições brasileiras ao afirmar que "*I realize that you are also concerned about the precedent this operation might set in the Hemisphere. We understand and respect those concerns, which are shared throughout the Western*

Hemisphere. I can assure you that the situation in Haiti is unique. We do not foresee this particular combination of circumstances happening again. For example, a democratically-elected government was deposed by a small minority. In addition, under our proposal, the UN will endorse the operation at each step". O memorandum manifestava apreço pela participação brasileira em operações de paz da ONU, particularmente em Moçambique, e reiterava a esperança de que "*Brazil will use its leadership role to ensure that both phases of the effort the UN Secretary-General recommended to restore democracy to Haiti are truly multilateral in character*". Os parágrafos finais, contudo, não deixavam dúvidas quanto aos objetivos reais da gestão: "*Brazil can best demonstrate its leadership and act to ensure that the multilateral character of the effort to restore democracy in Haiti by agreeing to participate in both the initial coalition and the follow-on UN force*".[32]

Como comenta o Embaixador Sardenberg na citada avaliação de 1º de agosto "parece ter havido, ao longo do processo uma tendência da delegação norte-americana a subestimar as preocupações brasileiras". Esta tendência não pode ser atribuída a qualquer sinal equívoco emitido por Brasília, que sempre expusera suas posições de forma leal em todas as fases do tratamento da questão no Haiti pelo Conselho. O mais provável, portanto, como sugere Sardenberg, é que a Embaixadora Albright tenha sido induzida pelo Representante Permanente da Argentina, Embaixador Emilio Cárdenas, a minimizar as reservas do Brasil e do Grupo Latino-Americano. A Missão do Brasil junto à ONU afirmaria que "o primeiro sinal claro de que a percepção argentino-norte-americana não estava em sintonia com a realidade ocorreu na reunião do GRULAC realizada no dia 28 de julho, quando todas as delegações que ali intervieram, à exceção de Granada e da própria Argentina, manifestaram, com diferentes ênfases, dificuldades com o anteprojeto dos "amigos" (a Venezuela, por sinal, se auto-excluiria temporariamente do grupo de amigos deixando de co-patrocinar a resolução 940).[33]

Ao haver revelado que posição singular no continente era a da Argentina, a reunião do GRULAC colocaria o Brasil em posição relativamente confortável para explicar sua abstenção na sessão formal do Conselho, na medida em que deixava de haver dúvida sobre quem, naquele momento, era o porta-voz da região. A Representante Permanente dos EUA, em contrapartida, não se referiria à excepcionalidade do caso haitiano, mencionando, ao contrário, o Kuwait e Ruanda como precedentes: "*the resolution before us meshes well*

with our policy, and that of the Council, of subjecting proposed new peace operations to rigorous review. Phase one builds on the precedents of Kuwait and Rwanda. Phase two establishes a United Nations mission of modest size, with a clear and achievable mandate, operating in a relatively secure environment, with the consent of the Government, for a finite period of time".[34]

Em colóquio realizado em maio de 1996, do qual participaram, entre outros, Henry Kissinger e John Ruggie, a Embaixadora Albright citaria o caso do Haiti como exemplo de conjugação bem sucedida entre os conceitos de "*peacekeeping*" e "*peacemaking*" (este último em sua acepção coercitiva): "*on the issue of peacekeeping versus peacemaking (...) there has been a genuine evolution about what is doable in those avenues, and [we] have figured out very much of what might be called a new kind of flexible response, which is that we know how to mix and match now. That there are operations, for instance, that Begin with a multinational force and then are handed over to a UN force. Haiti is an example of that*".[35] O Professor John Ruggie, por sua vez, argumentaria que "*We need to identify what we wish to do as a nation and international community about a whole array of emerging conflicts resulting from the collapse of state structures and organizations that will be with us for an entire generation to come*". E acrescentaria em resposta direta a Albright que "*Mixing and matching doesn't go far enough. It seems to me one needs to develop consensus among a small group of relevant states who are willing to subscribe to some collective goals to develop joint doctrine, to establish joint training exercises, so that when troops do ultimately get sent to those conflict areas, they have some idea of what they are supposed to do when they hit the ground*".[36] Se o intercâmbio entre Albright e Ruggie é ilustrativo do que este trabalho identifica como um processo em curso de articulação de um novo paradigma de segurança coletiva, parece necessário acrescentar que, no mesmo colóquio, a atual Secretária de Estado deixaria dúvidas sobre seu grau de comprometimento com o conceito de segurança coletiva universal quando afirmou que "*when vital US national interests are concerned, everybody in the Administration has made very clear they would be handled unilaterally*".[37]

Mas caberia complementar que, de acordo com informações publicadas pelo New York Times em 22 de setembro de 1996, a concepção primeira da intervenção no Haiti era a de uma ação militar unilateral, e que a ideia de

torná-la multinacional e levá-la ao CSNU foi de Albright. Um memorandum do Departamento de Estado chegaria a afirmar que seria insensato ("*folly*") procurar obter no Conselho de Segurança autorização para a intervenção militar que Washington começava a considerar necessária. Os Secretários de Estado, Warren Christopher, e da Defesa, William Perry, compartilhavam aquela opinião. Albright, entretanto, declararia ao Presidente Clinton que "*if I have the authority, I think I can do it", e, como arrematariа o jornal, "she did it*".[38]

Ao admitir e encorajar o concurso das Nações Unidas para lidar com crises na região centro-americana desde o início dos anos noventa – na Nicarágua e em El Salvador em particular – Washington já manifestara disposição em multilateralizar o tratamento de questões políticas em uma região tradicionalmente situada em sua esfera de influência hegemônica.[39] Gaddis Smith chega a sugerir que a operação "*just cause*" contra o General Noriega no Panamá em dezembro de 1989 pode ter constituído o último ato unilateral norte-americano no hemisfério em futuro previsível.[40] Durante seu primeiro ano na Casa Branca, Clinton combateu os congressistas que queriam impedir o envio de forças norte-americanas ao Haiti, mas embora o executivo quisesse manter aberta a opção da invasão, o governo permaneceria dividido e, na prática, se comportaria como se estivesse impedido de intervir. Quem caracterizaria de forma perceptiva o fenômeno deste novo tipo de resistência a intervir unilateralmente seria o Embaixador Emilio Cárdenas da Argentina ao concluir que "*the most powerful states (...) today have a large capacity to kill with a small capacity do die*".[41]

Uma série de interesses conflitantes afetariam nos EUA a formulação de uma política concatenada em relação ao Haiti. Além do "*Black caucus*" no congresso, que se aliava a Aristide e desejava apertar o cerco das sanções aplicadas a Cédras, os Departamentos de Defesa e Justiça se preocupavam principalmente com os "boat people", o Departamento de Estado não confiava nos motivos de Aristide e a Casa Branca temia o efeito da migração haitiana sobre o eleitorado da Flórida. As alegações de Aristide de que a CIA havia apoiado o golpe de estado não contribuíam para aplacar as suspeitas daqueles que o consideravam um "*leftist madman*", como observa Pamela Constable.[42] Depois de haver recebido dezenas de milhares de refugiados (e encaminhado boa parte deles para a base de Guantânamo) o Governo Bush decidira em maio de 1993 autorizar a guarda costeira a repatriar todos os haitianos interceptados em alto mar sem entrevistá-los antes para verificar se

eram vítimas de perseguição política. Durante a campanha presidencial, Bill Clinton prometera conceder asilo, ao menos temporário, aos refugiados, mas a liderança do partido democrata não chegaria a abraçar a causa do fim do repatriamento forçado e, apesar da movimentação de grupos de defesa de direitos humanos, decisão da Corte Suprema de junho de 1993 permitiria que o novo Presidente continuasse com a política de restituição forçada praticada pela administração anterior. Esse comportamento, entretanto, solapava, como observa Constable, os próprios objetivos declarados de restabelecimento da democracia no Haiti ao corroborar a alegação das autoridades de fato no sentido de que não havia perseguição política na ilha. Por outro lado, essa política expunha Clinton a acusações de "*double standard*", uma vez que o direito de asilo acordado aos cubanos estava sendo negado aos haitianos. Comentadores como Constable denunciariam, com algum alarde, o que estava sendo considerado por muitos "*a disregard for the law as well as the values that have long made the United States a haven for the world's oppressed peoples*".[43]

Este pano de fundo explica porque a solução proporcionada pelo Conselho de Segurança haja sido considerada um triunfo em Washington, levando Strobe Talbott a afirmar que, no Haiti, os EUA ensaiaram uma combinação emblemática de realismo e idealismo, ao lograrem associar a proteção das fronteiras norte-americanas com a defesa da democracia ("*idealpolitik as realpolitik*").[44]

Resta saber se o último ato do drama haitiano já terá sido encenado. A UNMIH, cuja presença no país era prevista para durar até fevereiro de 1996, teve seu prazo prorrogado por mais seis meses (prorrogáveis por mais dois) sob a nova designação de "*United Nations Support Mission in Haiti*" (UNSMIH). As extensões de mandato foram objeto de negociações tensas entre os patrocinadores da presença da força de paz e a delegação chinesa – na prorrogação inicial – e chineses e russos na seguinte. A China, que não tem relações diplomáticas com o Haiti, valeu-se de seu poder de veto no CSNU para neutralizar qualquer ativismo de Porto Príncipe a favor de Taiwan na ONU, obtendo concessões adicionais para limitação do tamanho e duração da UNSMIH e levando os canadenses a assumirem parte de seu financiamento em bases voluntárias. Os russos, que apoiaram a intervenção comandada pelos EUA com base na lógica das esferas de influência ressaltada pelo editorial do New York Times de 2 de agosto de 1994, já se confessam francamente indispostos a endossar a permanência de uma operação de paz das Nações

Unidas para garantir a estabilidade institucional de um pequeno país caribenho. Por insistência russa a última prorrogação de mandato da UNSMIH só foi aceita por incluir cláusula que admite no máximo uma última prorrogação de dois meses. O Embaixador Lavrov da Federação Russa afirmaria perante o Conselho de Segurança em 5 de dezembro de 1996 que "*it is our profound conviction that the situation in that country (Haiti) did not and does not represent a threat to international or even regional peace and security. It has lost the specific characteristics on account of which we once agreed to the deployment of a United Nations peacekeeping operation there*".[45]

Enquanto isto os EUA parecem estar montando um aparato independente de segurança e apoio ao governo haitiano "com a anuência relutante de Porto Príncipe", segundo o New York Times de 17 de setembro de 1996. O articulista Larry Rohter advertiria então que "*the likelihood that the United States will undertake additional ventures to protect its political investment still appears high, and so does the potential for divergences with the United Nations*".[46] O Presidente René Préval, cuja base de poder não parece ser sólida, tem aceito de bom grado a proteção norte-americana, mas o ex-Presidente Aristide tem manifestado contrariedade. O problema principal, segundo o secretariado, consiste na desmobilização do antigo exército que deixou de ter emprego e continua a ter armas. O Secretariado estima, não obstante, que o atual governo goza de legitimidade. As perspectivas de consolidação da democracia haitiana repousariam, assim, na capacidade da atual liderança de manter a violência sob controle e promover o desenvolvimento econômico e social do país.

Samuel Huntington considera o Haiti um país sem parentes, um vizinho indesejado nas Américas de características étnicas, culturais e linguísticas que o distanciam tanto da América Latina como do Caribe anglófono e da América do Norte.[47] Como em várias de suas afirmações categóricas, Huntington deixa de levar em conta que os haitianos descendem da mesma etnia africana do Benin que deixou marcas profundas na Bahia, e que, apesar da relativa distância que separa Salvador de Porto Príncipe, existe uma afinidade natural entre suas populações.[48] Ainda que se admita a excentricidade do Haiti, que a mais de um título pode ser visto como um enclave africano nas Américas, o fato de ele se haver transformado em exemplo vivo de uma solidariedade regional em prol da democracia merece ser valorizada em si como testemunho da vitalidade dos laços inter-étnicos e interlinguísticos que unem as nações do Hemisfério. Entretanto, a dificuldade que o sistema interamericano enfrentou

para dar significado operacional a suas intenções, e a relativa facilidade com que o Conselho de Segurança conseguiu fazê-lo refletem tanto o novo ativismo do CSNU do pós-Guerra Fria como ilustram o que Heraldo Muñoz chama de "deterioração que foi sofrendo ao longo dos anos o sistema de segurança interamericano".[49]

Ao mesmo tempo, a falta de controle da região sobre o rumo que pode tomar a consideração de uma questão regional depois de submetida ao Conselho de Segurança das Nações Unidas, como ocorreu no caso do Haiti, deve servir de advertência para o futuro. Nesse sentido se sobressai a relevância de instrumentos de segurança sub-regionais como os do Protocolo do Rio de Janeiro de 1942, que tem permitido a seus garantes sul-americanos (Argentina, Brasil e Chile) administrar com os EUA a crônica tensão entre Equador e Peru, em ambiente de fortalecimento da confiança na região e desta com Washington. Mais relevante talvez seja o exemplo de ação mediadora por parte do Brasil no episódio da tentativa de golpe no Paraguai em abril de 1996, que levou o MERCOSUL a introduzir em seu quadro institucional uma cláusula "democrática" para contemplar a suspensão temporária do pacto dos Estados membros onde haja interrupção da ordem institucional democrática. A entrada em vigor do Protocolo de Washington contribuirá, enfim, para desincentivar os eventuais desafios à ordem democrática no Hemisfério pela ameaça de suspensão do infrator de sua participação na OEA.

(E) Sanções

O Artigo 16 do Pacto da Liga das Nações forneceu a base para a elaboração do Artigo 41 da Carta da ONU que prevê a adoção de medidas não militares de pressão sobre uma parte responsabilizada por ato de agressão, ruptura da paz ou ameaça à paz. Os dispositivos do Pacto deixavam a cada Estado membro a iniciativa de impor as sanções. Nos casos da agressão italiana contra a Abissínia e do conflito sino-japonês, os membros da Liga foram autorizados a sancionar os agressores, mas, como afirmam Cot e Pellet "*des raisons de politique internationale incitaient certains Etats à ménager l'Italie et, par conséquent, à ne pas appliquer avec rigeur la politique de sanctions*", ou em relação ao Japão "*les priorités de l'heure n'étaient plus à l'application de telles mesures*".[1] Em contraste com aquela experiência, a Carta da ONU estabeleceu que tais medidas deveriam ter um caráter obrigatório. Pode-se afirmar, assim, que a comunidade internacional

só adquiriu a capacidade de impor sanções coletivamente depois da II Guerra Mundial.

O Artigo 41 da Carta não emprega o termo "sanções", mas as medidas que ele contempla costumam ser designadas de forma genérica por esse termo, sejam elas embargos (proibição de exportações para o país alvo), boicotes (proibições de importações), restrições de ordem financeira ou de relacionamento cultural ou esportivo.

A divisão bipolar do mundo que quase paralisou a ação do Conselho de Segurança até a década atual impediu, como sublinham Cot e Pellet, que se desenvolvesse um regime de observação comumente acordada dos dispositivos da Carta no que se refere às sanções, favorecendo um comportamento orientado mais pela conveniência política do que por considerações jurídicas.[2] A primeira instância de invocação do Artigo 41 apresentou dupla originalidade, na medida em que não visava um Estado membro da ONU – mas uma entidade territorial cuja independência não era reconhecida – em uma situação que podia ser considerada como um conflito interno na colônia britânica da Rodésia do Sul. A África do Sul pode ser considerado o primeiro Estado membro da ONU contra o qual foram aplicadas sanções. Condenada pela Assembleia Geral desde 1963, Pretória só viria a ser objeto de sanções mandatórias sob o Capítulo VII a partir de novembro de 1977. Embora em ambos os casos o motivo real para as sanções fosse a organização política interna dos regimes de minoria branca na África austral, e, em um deles o alvo não fosse sequer um país de independência internacionalmente reconhecida, não houve um debate jurídico aprofundado no Conselho de Segurança sobre a admissibilidade daquelas medidas.[3]

A proliferação de regimes de sanções pode ser considerada uma das características mais visíveis da intensificada atividade do Conselho de Segurança após a Guerra do Golfo. Desde que o Conselho de Segurança após a Guerra do Golfo. Desde que o Conselho de Segurança estabeleceu sanções contra o Iraque, medidas autorizadas sob a alçada do Artigo 41 do Capítulo VII foram impostas à Iugoslávia, Somália, Líbia, Libéria, Haiti, Angola (UNITA), Ruanda e Sudão. Com a suspensão das sanções contra a ex-Iugoslávia, Haiti e Ruanda, permanecem em vigor sanções contra o Iraque, Somália, Líbia, Libéria, Angola (UNITA) e Sudão. Desses todos o regime de sanções aplicado ao Iraque é sem dúvida o mais abrangente e intrusivo de todos, como foi visto no capítulo 2 (A). O embargo de armas aplicado contra a Iugoslávia passou a vigorar para os cinco países em que ela se desmembrou

(Eslovênia, Croácia, Bósnia e Herzegovina, República Federal da Iugoslávia – Sérvia e Montenegro – ex-República Iugoslava da Macedônia), sendo que, posteriormente, sanções comerciais abrangentes foram aplicadas contra a República Federal da Iugoslávia (suspensas parcialmente quando Belgrado fechou suas fronteiras com as partes da Bósnia ocupadas pelos sérvios) e à parte sérvia da Bósnia. As sanções contra a ex-Iugoslávia foram definitivamente terminadas em 1º de outubro de 1996.

Quando o Secretário-Geral Boutros-Ghali divulgou seu Suplemento a uma Agenda para a Paz em janeiro de 1995, como aporte aos debates sobre a Organização que se travariam naquele ano de seu cinquentenário, uma seção dedicada às sanções refletia um sentimento amplamente disseminado, sobretudo entre os países em desenvolvimento, mas também entre os europeus orientais que sofriam os efeitos das sanções contra a ex-Iugoslávia, de que era necessário meditar de forma aprofundada sobre o fenômeno.

John Stremlau comentaria que o aumento repentino no recurso ao Artigo 41 pelo Conselho de Segurança nos últimos cinco anos "*was based on neither doctrine nor precedent and reflects not international law but the minimal consensus that was politically possible in each case*".[4] Uma série de inovações seriam introduzidas nos regimes mais abrangentes impostos ao Iraque, Iugoslávia e Haiti; a Líbia e o Sudão, sancionados por alegado apoio a ações terroristas, seriam objeto de medidas de isolamento diplomático e restrições a intercâmbio aéreo; em Angola, armas e petróleo seriam negados à parte identificada como contrária à paz, enquanto Somália, Ruanda e Libéria permaneceriam sujeitos a embargos de armas. Os motivos que desencadeariam a invocação do Artigo 41 seriam de ordem variada, com casos de agressão internacional incontestáveis como o do Iraque, convivendo não somente com situações em que uma parte era responsabilizada por instabilidade interna como no caso da Bósnia (sérvios) e de Angola (UNITA), mas também com o combate ao terrorismo na Líbia e no Sudão, e com a adoção de embargos de armas para diminuir a violência em guerras civis na Somália, Libéria, Ruanda.

As circunstâncias que levaram à imposição de sanções ao Iraque, Somália, ex-Iugoslávia, Ruanda e Haiti já havendo sido examinadas nos quatro subcapítulos anteriores, restaria esclarecer as da Líbia, Libéria, Angola e Sudão.

A associação entre segurança coletiva e terrorismo foi propositalmente incluída na declaração do Conselho de Segurança reunido em nível de Chefes

de Estado e Governo de janeiro de 1992 para lidar com situações como a que levou à imposição de sanções contra o regime líbio do Coronel Gaddafi dois meses mais tarde. Ante os sinais de envolvimento de funcionários do governo líbio nos atentados que derrubaram o vôo 103 da Pan Am e o vôo 772 da Union de transports aériens (UTA), segundo os resultados das investigações que vinham de ser divulgadas, o Conselho de Segurança adotou a resolução 748 de 31 de março de 1992 sob o Capítulo VII, determinando que a recusa líbia em cooperar com o CSNU no estabelecimento da responsabilidade pelos atentados constituía uma ameaça à paz e segurança internacionais. A resolução só obteve dez votos favoráveis, provocando abstenções de Cabo Verde, China, Índia, Marrocos e Zimbábue, e estabeleceu sanções que incluíam, além de um embargo de armas, a proibição de venda à Líbia de aviões, peças de reposição para aeronaves, serviços de manutenção e serviços ou produtos utilizados na construção de campos de aviação. A resolução também dispunha sobre a redução no número e nível de pessoal diplomático nas missões líbias no exterior. As sanções foram ampliadas pela resolução 883 de 11 de novembro de 1993 (voto favorável do Brasil, abstenções de China, Djibuti, Marrocos e Paquistão), que aumentou a pressão sobre Trípoli para que cooperasse com os EUA, Reino Unido e França no julgamento dos responsáveis pelos atentados – no caso do vôo 103 da *Pan Am* a exigência era que eles fossem julgados na Escócia onde caiu o avião. A resolução impunha o congelamento de ativos líbios no exterior, e proibia a exportação para a Líbia de uma lista de produtos anexa que incluía equipamento para refinar e exportar petróleo.

A esse respeito o ex-Chanceler Ramiro Guerreiro observaria que "por mais que o governo líbio nos desagrade, esse tipo de ação (...) não parece próprio do Conselho que não é, de maneira alguma, um tribunal judiciário. É possível, e mesmo provável, que a Líbia submetesse seus nacionais, no caso, a uma jurisdição penal internacional".[5] A Líbia manifestou disposição de submeter os suspeitos de envolvimento no atentado a um terceiro país, mas Washington e Londres insistem na exigência original.[6] As sanções, entrementes, permanecem em vigor.

Quando o Conselho de Segurança decidiu autorizar um embargo de armas aplicável à Libéria pela resolução 788 de 19 de novembro de 1992, o conflito interno opondo a "*National Patriotic Front of Liberia* (NPLF)" e a "*United Liberation Movement in Liberia for Democracy* (ULIMO)" já mergulhara o país na violência há quase três anos. A Comunidade Econômica de Estados

da África Ocidental (ECOWAS) assumira a responsabilidade principal pelo apaziguamento da mais antiga república africana, com o Conselho de Segurança se limitando a apoiar os esforços sub-regionais, liderados por Nigéria e Gana. A resolução 788 decretou um embargo de armas e equipamento militar, com exceção do material destinado à presença da ECOWAS no país. Os mais de setecentos mil refugiados liberianos em países vizinhos – representando um terço da população total – e as ramificações da crise na adjacente Serra Leoa levaram o Conselho a considerar que a situação na Libéria constituía ameaça à paz e segurança internacionais "*particularly in West Africa as a whole*". Pelos acordos de Cotonou de julho de 1993 as Nações Unidas passaram a assistir o grupo de monitoramento da ECOWAS (ECOMOG) com o estabelecimento da Missão Observadora das Nações Unidas na Libéria (UNOMIL). Sucessivos acordos de cessar-fogo alternaram com episódios sangrentos em 94, 95 e 96, não se podendo antecipar com confiança que as eleições previstas para 1997 porão fim aos combates, ou ao embargo de armas. A Libéria costuma ser incluída na categoria de estados falidos africanos, onde rivalidade entre grupos que aspiram ao poder está se encarregando de destruir os últimos vestígios da administração estatal. A falta de recursos materiais do esforço de manutenção da paz da ECOWAS e a pouca credibilidade internacional da liderança da Nigéria (ela mesma ameaçada de sanções) no processo de reconciliação liberiana são complicadores adicionais. A pobreza e os tênues laços de países como Libéria, Somália, Ruanda com a economia internacional fazem com que eles deixem de ser vistos como possíveis alvos para sanções mais abrangentes. Não obstante, no Burundi, iniciativa sub-regional dos países vizinhos está isolando economicamente o país e aumentando a pressão sobre a minoria Tutsi que retomou o poder após golpe militar em agosto de 1996. O Conselho de Segurança tem ameaçado o Burundi com a imposição de sanções, mas não chegou a adotar decisão final nesse sentido.

O Conselho de Segurança só veio a tomar decisão sob o Capítulo VII em relação à guerra civil angolana em setembro de 1993, quando impôs um embargo de armas, material militar, petróleo e produtos petrolíferos especificamente dirigido contra a União para a Independência Total de Angola (UNITA). Na ocasião o único precedente de singularização de uma parte no interior de um país como alvo de sanções fora o dos Khmer Rouge no Camboja – embora, naquele caso, tivesse sido a Assembleia Geral que adotara a decisão. Subsequentemente a parte sérvia da Bósnia se transformou

também em alvo de sanções individualizadas. A resolução 864 de 15 de setembro de 1993 determinou que, como resultado das ações militares da UNITA em desrespeito aos resultados eleitorais obtidos no contexto do processo de paz de Bicesse, a situação em Angola se convertera em ameaça à paz e segurança internacionais. Com exceção de uma série de pontos de entrada definidos pelo Governo Angolano, em lista submetida ao SGNU, o território angolano ficava sujeito às sanções anti-UNITA.[7] As sanções contra a UNITA não teriam sido possíveis não fosse o reconhecimento em maio do mesmo ano do governo do MPLA pelos EUA – para o quê o então Chanceler Fernando Henrique Cardoso terá exercido um importante papel persuasivo em visita oficial a Washington – e o fim do apoio de Pretoria a Savimbi, com a transferência do poder na África do Sul para Nelson Mandela. O efeito da alteração na postura norte-americana e sul-africana somado ao impacto das sanções terão pesado decisivamente para a assinatura do Protocolo de Lusaca pela UNITA em novembro de 1994. Atrasos na implementação de seus dispositivos, entretanto, impediram a suspensão das sanções e, em mais de uma ocasião, ressuscitaram no Conselho a ameaça de implementação do parágrafo 26 da resolução 864, o qual "*expresses its readiness to consider the imposition of further measures under the Charter of the United Nations, including,* inter alia*, trade measures against the National Union for the Total Independence of Angola and restrictions on the travel of its personnel*". A resolução 1098 de 27 de fevereiro de 1997 voltou a mencionar o parágrafo acima citado em contexto de renovada pressão sobre Savimbi para cumprir as etapas remanescentes de Lusaca.

O Sudão tornou-se o mais recente alvo de sanções do Conselho de Segurança em decorrência das suspeitas de que estaria mantendo em seu território os responsáveis pelo atentado contra o Presidente do Egito, perpetrado em 26 de junho de 1995 durante a cúpula da OUA em Adis Abeba. Com abstenções de China e Federação Russa, a resolução 1054 de 26 de abril de 1996 determinou a imposição sob o Capítulo VII de reduções na lotação das missões do país no exterior e restrições ao movimento de diplomatas sudaneses. Ante a recusa sudanesa em extraditar os supostos terroristas e alegações de envolvimento de funcionários governamentais do país no planejamento de outros atentados, a resolução 1070 de 26 de junho de 1996 (mesmas abstenções) adotou medidas adicionais de restrição ao tráfego aéreo com o Sudão. A ação governamental sudanesa em apoio a movimentos islâmicos na África negra e seus vínculos com milícias ugandenses,

com os refugiados Hutu e com Mobutu colocam o Sudão "*no centro de uma guerra regional*" segundo Le Monde Diplomatique de fevereiro de 1997. Artigo assinado por Gerard Prunier comenta que "l*'ultime pièce du dispositif anti-Khartoum – après les premières sanctions prises par les Nations Unies en avril 1996 – vint des Etats-Unis. Washington annonça que 20 millions de dollars d'équipements militaires 'non-meurtriers' (...) allaient être donnés à l'Ouganda, à l'Éthiopie et à l'Erythrée*".[8]

Enquanto no período da Guerra Fria as sanções aplicadas à África do Sul e Rodésia do Sul pareciam ter um valor simbólico intrínseco, os regimes de sanções mais recentes tem feito parte de um conjunto de medidas que frequentemente se conjugam com a presença de uma operação de paz ou missão observadora da ONU, esforços diplomáticos paralelos da ONU em coordenação com organismos regionais e sub-regionais, ou mesmo ações coercitivas militares. O sentido de urgência na imposição e verificação das sanções também se alterou. A resolução 418 (1977) que adotou o embargo de armas contra a África do Sul só cobrava um relatório do Secretário-Geral sobre sua implementação para sete meses mais tarde. Em comparação, a resolução que impôs sanções contra a Líbia exigia um relatório após 45 dias, e a que sancionou a RFI dentro de 22 dias.

Com a multiplicação das sanções, inúmeras dificuldades que não faziam parte das preocupações dos Estados membros passaram a receber crescente atenção, como a questão dos efeitos não intencionais das sanções no país alvo, os efeitos sobre países terceiros e a necessidade de operacionalizar a possibilidade de consulta facultada pelo Artigo 50 da Carta, problemas relacionados à verificação e a violações, além de uma série de tópicos processuais. Essas questões foram debatidas nos vários Comitês que gerenciam os regimes de sanções, no Conselho de Segurança e nos Grupos de Trabalho da Assembleia Geral sobre uma Agenda para a Paz e sobre a Reforma do Conselho de Segurança e nos Grupos de Trabalho da Assembleia Geral sobre uma Agenda para a Paz e sobre a Reforma do Conselho de Segurança.

O Subgrupo sobre Sanções do GT sobre uma Agenda para a Paz, em particular, funcionou como caixa de ressonância para toda a gama de inquietações dos Estados membros sobre o tema das sanções, havendo sido palco de manifestações de uma nítida e arraigada divisão norte-sul no tratamento do assunto. Sob a presidência do Brasil, o Subgrupo conseguiu, não obstante, reunir o consenso dos participantes em torno de algumas

conclusões gerais, negociadas ao longo de 1996, que podem ser consideradas um máximo denominador comum entre as posições díspares defendidas na Assembleia Geral sobre a matéria. Com base no capítulo sobre sanções do Suplemento a uma Agenda para a Paz de janeiro de 1995, atenção prioritária seria conferida aos efeitos não intencionais – humanitários e sobre terceiros países – mas seriam considerados também aspectos de procedimento, entre os quais o da problemática da suspensão das sanções.

Em uma reversão de papéis, o mundo ocidental desenvolvido tem assumido um tom de superioridade moral ao justificar a aplicação de sanções a regimes como os do Iraque, Líbia e Sudão, que contrasta com a resistência de vários de seus integrantes (em particular Washington e Londres) em permitir, no passado, que o Conselho e Segurança sancionasse o racismo institucionalizado na África austral. Como observa Stremlau: "*ironically the major western powers that were so often accused by the developing countries of wrongly interfering in internal affairs staunchly resisted using economic sanctions to challenge racism and other human rights abuses in South Africa that affronted their own most cherished values*".[9]

O tratamento da questão das violações também se presta a uma percepção de que estão em jogo pesos e medidas diferenciados. EUA e Reino Unido costumam insistir na importância de sistemas de monitoramento e verificação de implementação de sanções, e minimizar a relevância das exceções humanitárias e da instrumentalização de mecanismos para compensar terceiros países por perdas incorridas, ambas causas caras aos não alinhados. Entretanto, há indícios de que os EUA não só toleraram como incentivaram violações do embargo de armas à Bósnia e Croácia. Segundo fonte do secretariado que pede para não ser citada, os americanos chegaram a fazer "air drops" de material de emprego militar na Bósnia. Segundo David Owen "*The morality of the arms embargo was being discussed as a matter of high principle, while the Bosnian Muslims pretended that they had no arms, the Croatians kept very quiet about the arms they were collecting and passing on, and both were manufacturing them. (...) a pragmatic relaxation of the arms embargo developed and there was never any purist enforcement action. A number of governments have helped arm the Croats, and, through the Croats the Muslims. The Russian government in comparison by and large maintained the arms embargo against the serbs*".[10] Por outro lado, sobre as sanções econômicas contra a RFI Owen tem a dizer o seguinte: "S*erbia had a virtually open border with Macedonia*

and Albania, both of which developed a thriving black market business, particularly in breaching oil sanctions. (...) [there were] gaping holes in the oil embargo whether on the Danube, the Romanian, Bulgarian or Macedonian border or on the Montenegrin coast on the Adriatic where oil is coming in by tankers".[11] *Sobre as sanções aplicadas pela OEA ao Haiti, Pamela Constable observa que "the US government, which carries enormous political weight within the OAS and Haiti, bears particular responsibility for squandering its power to make the embargo function. The Bush administration, overly sensitive to pressure from American investors in Haiti, greatly delayed or only partially enacted the full range of sanctions at its disposal*".[12]

O problema da duração das sanções e das condições para seu término também tem estimulado uma dinâmica confrontacionista entre o norte e o sul, além de dividir os membros permanentes. O levantamento das sanções contra o Iraque, em particular, se tornou refém de interpretações divergentes a respeito do objetivo da resolução 687, que já poderiam ter criado uma crise mais séria no CSNU não fosse o fato de Saddam Hussein acabar, por suas próprias provocações, consolidando o consenso contra Bagdá no Conselho. Na ausência de uma data para seu fim, as sanções permanecem em vigor até decisão em contrário, e basta que um único membro permanente não esteja disposto a suspendê-las para que continuem intactas (o veto de que dispõem os P-5 para impedir que um regime de sanções acabe é às vezes chamado de "*reverse veto*"). Vale recordar o considerável mal-estar na ONU resultante das declarações do Vice Assessor para Segurança Nacional da administração Bush, Robert Gates, sobre as sanções contra o Iraque: *"Saddam is discredited and cannot be redeemed. His leadership will never be accepted by the world community and, therefore, Iraqis will pay the price while he remains in Power. All possible sanctions will be maintained until he is gone. Any easing of sanctions will be considered only when there is a new government*".[13] Como se sabe, a resolução 687 não contém exigências dessa natureza. Segundo Stanley Meiser, as declarações de Gates pegaram até a Missão dos EUA junto à ONU de surpresa, e podem haver provocado a substituição do Embaixador Thomas Pickering em Nova York.[14] Não obstante, aquela interpretação unilateral viria a ser defendida também pelos britânicos.[15] Ian Johnstone descreve esta questão aparentemente processual com sugestão para resolvê-la: "*the reverse veto phenomenon effectively gives each of the five permanent members power to decide unilaterally*

whether the conditions for lifting sanctions have been met. To limit the discretion each of the five is able to exercise, resolutions imposing sanctions should be drafted to permit as impartial an assessment as possible of whether the conditions have been met".[16]

A China passou a defender com grande determinação a alteração dessa mecânica. No Subgrupo sobre sanções, a delegação chinesa insistiu na necessidade de se limitar a duração das sanções a um período predeterminado, após o qual o Conselho decidiria se prorroga, modifica ou termina um regime específico. Admitida a ideia chinesa, os P-5 disporiam de veto para impedir que sanções permanecessem em vigor além do prazo inicial estipulado (assim como sucede com relação aos mandatos das operações de paz por exemplo), o que inquieta o Reino Unido e os EUA. Curiosamente a França, que se alinhava com os ocidentais nesse particular, contemplou a possibilidade de estabelecer uma duração inicial fixa para as sanções contra o Sudão recentemente impostas pelo CSNU. O Subgrupo não conseguiu, contudo, ir além de um reconhecimento genérico da importância da duração das sanções, registrando que elas não devem se prolongar desnecessariamente.

As sanções econômicas podem afetar menos os responsáveis pela política que as motivou do que a população civil, particularmente crianças e idosos. No Haiti, calcula-se que ao findar 1993 mil crianças por mês morriam em decorrência do regime de sanções. A faculdade de saúde pública da Universidade de Harvard estima que mais de 560 mil crianças podem ter morrido no Iraque, desde que sanções econômicas foram aplicadas em 1991.[17] Embora exceções de natureza humanitária costumem ser incluídas nos regimes de sanções abrangentes, cabe aos Comitês de Sanções processar os pedidos de isenção para exportações desses produtos. No caso da República Federal da Iugoslávia os pedidos se situaram na casa dos 2.000 (dois mil) em 1992, passando para 34.000 (trinta e quatro mil) em 1995.[18] Esta quantidade não só sobrecarregou o secretariado, como parece ser indicativa de um padrão de desvio sistemático de importações supostamente para fins humanitários que pode haver alimentado negócios vultosos. Embora haja acordo em que o processamento dos pedidos de exportação de produtos para fins humanitários devam ser considerados com celeridade, a manipulação deste comércio por "máfias" suscita questões éticas que acabam militando a favor da utilização parcimoniosa de sanções econômicas, mesmo se a crescente interdependência econômica mundial contribui para torná-las um instrumento eficaz de pressão quando empregado criteriosamente.

O Pacto da Liga das Nações já reconhecia as possíveis consequências negativas que a imposição de sanções poderia ter sobre países terceiros, mas sem chegar ao nível de especificidade do Artigo 50 da Carta que prevê: "no caso de serem tomadas medidas preventivas ou coercitivas contra um Estado pelo Conselho de Segurança, qualquer outro Estado, Membro ou não das Nações Unidas, que se sinta em presença de problemas especiais de natureza econômica, resultantes da execução daquelas medidas, terá o direito de consultar o Conselho de Segurança a respeito da solução de tais problemas". Petições motivadas pelas sanções contra a Rodésia do Sul foram submetidas à ONU por dois países, em relação à Iugoslávia por oito países, e em relação ao Iraque por vinte e um países. Mas enquanto os países afetados buscam medidas concretas que ajudem a compensá-los por suas perdas materiais, a maioria dos países desenvolvidos considera que o Artigo 50 só estabelece uma obrigação de manter "consultas" e resiste às várias propostas que vêm sendo apresentadas sobre o particular, como a criação de fundos compensatórios, mecanismos para compensação automática por perdas incorridas etc. Com o fim das sanções contra a RFI, os países mais ativos na reivindicação de medidas para a operacionalização do Artigo 50, como Ucrânia e Bulgária poderão perder a motivação em defender esta causa nos diferentes foros onde ela tem sido examinada – como o Comitê da Carta, a VI Comissão, o GT sobre Agenda para a Paz. Resta saber se o grupo de países afetado pelas sanções contra o Iraque, que inclui europeus, asiáticos e latino-americanos, continuará a pressionar para dar um sentido material ao Artigo 50. A conclusão de acordo entre o Secretariado e o governo do Iraque para permitir a implementação da resolução 986 que admite a venda de petróleo para a aquisição de alimentos, tende a restabelecer um fluxo maior de comércio com Bagdá que poderá repercutir favoravelmente junto às economias desses países.

Não existe um consenso sobre a utilidade das sanções para a consecução dos objetivos que as motivaram. No caso da ex-Iugoslávia as sanções econômico-comerciais contra Belgrado parecem haver tido um papel importante em convencer o Presidente da Sérvia, Slobodan Milosevic, a trocar a luta armada pela negociação. A habilidade do Presidente François Mitterrand na adequada conjugação de ameaças de ampliação das sanções com promessas de levantamento junto à parte sérvia é reconhecida por David Owen em seu relato sobre a guerra nos Bálcãs como um fator decisivo na aceitação por Belgrado do mapa do Grupo de Contato e, subsequentemente,

dos acordos de Dayton. Em relação ao Iraque, há quem considere que não foi dado tempo suficiente para permitir que as sanções inicialmente dirigidas contra Bagdá surtissem efeito e evitassem a guerra. O consenso inicial para a implementação do regime sem precedentes imposto pela resolução 687 ao Iraque já deu sinais de estar se rompendo, embora a duplicidade iraquiana haja, em mais de uma ocasião, contribuído para reconstituí-lo (como, por exemplo, quando movimentos de tropas em direção ao Kuwait em outubro de 1994 silenciaram França, China e Federação Russa no momento em que começavam a se interessar em discutir o levantamento, ou quando, alguns meses mais tarde, foram descobertas quantidades industriais de precursores para armas biológicas que haviam sido escondidas por Saddam Hussein). No caso haitiano, o governo de fato só veio a ser diretamente atingido quando foram aplicadas medidas financeiras e diplomáticas que congelavam seus ativos no exterior e impediam seus deslocamentos bem como os de seus familiares. Com o acúmulo de experiência na aplicação de sanções pelas Nações Unidas, a eficácia de sanções financeiras especialmente concebidas para penalizar alvos específicos são cada vez mais encaradas como as que melhor atingem seus objetivos e menos afetam as populações civis.

Os casos acima resumidos e a breve apresentação de algumas das questões mais candentes no atual debate sobre as sanções mandatadas pelo Conselho de Segurança demonstram que, assim como ocorre com relação a ações coercitivas militares, as ações não militares sob o Capítulo VII se têm beneficiado de uma considerável latitude interpretativa tanto no tocante aos motivos invocados para sua aplicação como no referente às formas que assumem e a sua duração. Embora aos olhos de muitos países em desenvolvimento as sanções estejam perdendo legitimidade, é possível manter a posição de que o expediente em si é neutro, e sua imposição não precisa ser o prenúncio de ações militares mais enérgicas e podem contribuir, pelo contrário, para a solução pacífica da contenda que as originou. O fato de as principais potências militares estarem dispostas a cooperar para limitar a quantidade de armamento em vários dos conflitos que têm sido trazidos à atenção do Conselho de Segurança, representa em si uma atitude que contrasta favoravelmente com o prolongamento e agravamento de numerosas crises em virtude do apoio bélico e da instigação de Washington e Moscou em décadas passadas.

Robert E. Jackson assinala que o isolamento como forma de pressão internacional apresenta várias vantagens em relação à intervenção, entre as

quais a de não desafiar a soberania territorial do alvo das sanções.[19] Superada a rivalidade ideológica Leste-Oeste, por outro lado, a coerção não militar do isolamento, poderia, em tese, ser aplicada para afirmar conceitos globalmente aceitos de comportamento internacional e doméstico, fortalecendo a coesão da comunidade internacional. Entretanto, não se pode deixar de observar, que a China e, mais recentemente a Federação Russa, além de boa parte dos países não alinhados e mesmo países como Brasil, Nova Zelândia e Espanha, têm manifestado reservas em relação ao que parece se haver transformado em uma aplicação de sanções insuficientemente atenta a seus efeitos colaterais, ou mesmo abusiva. Concordamos com a conclusão de John Stremlau no sentido de que "*as sanctions regimes proliferate and their intended and unintended consequences accumulate, political pressures to change the way sanctions regimes operate appear to be intensifying in many capitals and at UN headquarters in New York*".[20]

Capítulo 4

A Articulação de um novo Paradigma de Segurança Coletiva

(A) Os Fins

A noção de segurança coletiva universal sobrevive há mais de três quartos de século. No entanto, um sistema previsível de operacionalização da segurança coletiva não chegou a ser instaurado, nem com base no Pacto da Liga das Nações nem para a aplicação do Capítulo VII da Carta da ONU. Quando a ação coletiva contra o Iraque foi autorizada pelo Conselho de Segurança com a aprovação dos cinco membros permanentes, abriram-se perspectivas que, a rigor, talvez nunca tivessem se apresentado antes, ou, quem sabe, tenham existido durante um breve interregno entre o fim da II Guerra Mundial e o esfriamento definitivo das relações entre Washington e Moscou ao findar a década de quarenta. No contexto da intensificação da atividade do Conselho de Segurança do período pós-Guerra do Golfo, o Capítulo VII foi invocado um número maior de vezes do que nos quarenta e cinco anos anteriores, em um processo de experimentação virtualmente contínuo, que acarretou reinterpretações da Carta, tanto no que se refere aos objetivos da segurança coletiva como no tocante aos meios para garanti-la. A Somália, a ex-Iugoslávia, Ruanda, o Haiti, os países alvo de sanções foram, ou continuam sendo, palco de experiências com implicações para a teoria e a prática da segurança coletiva que, embora não se tenham ainda cristalizado em uma doutrina ou em um conjunto de regras, vão articulando um paradigma novo pelos precedentes que estabelecem.

Essa articulação pode ser analisada a partir de dois eixos distintos: o dos fins e o dos meios. No primeiro eixo se situariam as questões relacionadas aos objetivos das ações de segurança coletiva, no contexto das quais se sobressai o problema da ampliação do campo de aplicação do Capítulo VII para incluir situações de emergência humanitária e violações maciças de direitos humanos, ou para o combate ao terrorismo, à subversão da ordem democrática, à proliferação de armas de destruição de massa – na expressão de Stanley Hoffman, a transformação da ameaça à paz e segurança internacional em um "*all purpose parachute*".[1] No eixo dos meios podem ser agrupadas as diferentes modalidades de "*enforcement"* que vem sendo praticadas, como as da atribuição de mandatos coercitivos a operações de paz, ou do emprego de forças multinacionais ou alianças militares defensivas para a imposição de decisões do Conselho de Segurança. Também relevante para o debate sobre os meios são as trocas de ideias e as iniciativas em curso sobre como tornar mais eficazes as operações de manutenção da paz, mediante o estabelecimento de *standby arrangements* e de Unidades de Estado-Maior de deslocamento rápido (Rapidly Deployable Headquarters Unit).

O sentimento de que se estão redefinindo no Conselho de Segurança os fins e os meios para a aplicação da segurança coletiva explica em boa medida porque se acirrou a disputa entre os Estados membros para participar de seus trabalhos. O fato de essa articulação ainda estar se desenvolvendo no que Weiss e Gordenker chamam de um "*operational and conceptual flux*" aumenta a responsabilidade daqueles que podem influir para plasmar a ação do Conselho antes de ela se fixar em padrões menos mutáveis de comportamento.[2] A esse respeito Richard Rosecrance é da opinião de que "*if the new post-Cold War system began in 1989, with the collapse of the Iron Curtain, the world now has about seven to ten years to make it workable and lasting. If this new system is not firmly established within that period, the world order may again lapse into a balance of power or an unworkable multipolar deterrence by the year 2000*".[3] Depois da Guerra do Golfo, apenas o Japão, entre os membros não permanentes, passou mais de um biênio no Conselho de Segurança (1992-1993 e, agora, 1997-1998). O Brasil é o único candidato do GRULAC para a vaga que se abrirá com o fim do mandato do Chile no fim deste ano. Independentemente do desenlace das tratativas em curso para a ampliação do Conselho de Segurança, a possibilidade de voltarmos a influir nas deliberações do CSNU é um pretexto

a mais para se tentar empreender uma reavaliação autônoma das lições oferecidas por sua experiência recente, mesmo se nem sempre é possível chegar a conclusões definitivas ou implementáveis.

Com essa tarefa em mente, serão examinados certos dilemas e feitas algumas reflexões em relação aos dois eixos acima apontados.

No tocante ao eixo dos objetivos ou da finalidade das ações de Capítulo VII, merece consideração especial o problema da definição de uma responsabilidade coletiva em casos de emergência humanitária, que, de alguma forma, esteve presente nas quatro situações em relação às quais o Conselho de Segurança acabou por autorizar o uso da força após a Guerra do Golfo. O precedente estabelecido pela resolução 688, que autorizou a prestação de assistência aos curdos, embora não formalmente inserido no contexto do Capítulo VII, abriu caminho para ações subsequentes na África e nos Bálcãs. Os defensores das intervenções humanitárias, em particular, sublinham, como David Scheffer que "*the allied deployment in northern Iraq in the spring of 1991 has grown in stature as a precedent of forcible humanitarian intervention*".[4] Se é verdade que os resultados controvertidos do uso da força na Somália e na Bósnia tenderão a diminuir a propensão do CSNU a intervir sem um plano coerente para solucionar os problemas políticos por trás de crises humanitárias, a paralisia do Conselho de Segurança em face do genocídio em Ruanda, por outro lado, mantém aberta a questão da responsabilidade moral da comunidade internacional em face de fenômenos graves que ofendem a consciência da humanidade.

Como aponta Scheffer, o problema não é novo. Embora seu enfoque seja o da apologia da "intervenção humanitária" consentida ou não – na linha dos Médicos sem Fronteiras de Bernard Kouchner – ele não deixa de estabelecer uma listagem interessante de precedentes, dividida em três categorias, que incluem tanto os casos em que houve reação internacional como aqueles em que não houve, nos seguintes termos: 1) situações em que minorias religiosas ou étnicas são sujeitas a violência sistemática (os exemplos vão da discriminação sofrida pelas minorias cristãs sob o Império Otomano, passando pelo holocausto até a exterminação em grande escala de membros da etnia Ibo, em sua luta pela secessão na Nigéria para a criação de um Biafra independente); 2) casos de violações de direitos humanos, com grande número de mortos (as ações dos Khmer Rouge, as atrocidades cometidas por Idi Amin Dada, os acontecimentos em Timor Leste são alguns dos exemplos); 3) resgate ou proteção de cidadãos expatriados ou indivíduos em

perigo (sob este pretexto ocorreram intervenções de Israel em Uganda, da França no Chade e dos EUA em Granada). A militância intervencionista de Scheffer se expressa segundo fórmulas como: "*to argue today that norms of sovereignty, non-use of force, and the sanctity of internal affairs are paramount to the collective rights of people, whose lives and well-being are at risk, is to avoid the hard questions of international law and to ignore the march of history*".[5] Não deixa de ter impacto sua afirmação de que, em alguns dos exemplos por ele citados, intervenções unilaterais puseram fim a situações calamitosas: a invasão do então Paquistão oriental pelo exército indiano em 1971, que interrompeu agressões dos paquistaneses ocidentais contra os bengalis seria um desses casos; a intervenção da Tanzânia contra o regime Amin Dada em 1979, sob alegação de autodefesa, seria outro.

Thomas Weiss e Jarat Chopra contrapõem que a invasão da Tchecoslováquia por Hitler se deu em nome da proteção dos direitos da minoria alemã dos Sudetos, e que a intervenção japonesa na Manchúria invocou razões humanitárias, ambas havendo ocasionado atrocidades infinitamente piores do que as supostas violações que as haviam motivado. A Índia interveio recentemente no Sri Lanka alegadamente para dar apoio humanitário à minoria Tamil, mas na verdade, para proporcionar-lhes armamento, incendiando o conflito no país. Weiss e Chopra apresentam argumentos contra e a favor da codificação de critérios para intervenções ditas humanitárias. Entre os argumentos contra figura o de que "*it would be impossible to distinguish between action sincerely based on humanitarian grounds and action based on ulterior, self-interested motives. Intentions cannot be identified without Access to the policy-making mind of the state, which is hardly accessible in multilateral diplomacy*". Por outro lado "*codification would make it possible to demand a high degree of proof from states claiming the right to intervene. Thus, powerful states would be restricte and the weak protected from intervention driven by insincere motives*".[6] O centro do problema reside no perigo de que humanitarismo se transforme em disfarce para "*raison d'état*", como aconteceu em Ruanda. A fim de reconciliar os ditames da solidariedade ante o sofrimento alheio com uma dose adequada de realismo político, a conclusão de Weiss e Chopra é de que apenas os "*worst-case scenarios*" justificam a coerção, e que as demais situações devem ser tratadas com diplomacia não coercitiva e assistência humanitária consentida.[7]

Ao criticar a "histeria intervencionista" provocada pelas guerras civis do após Guerra Fria, Stephen John Stedman argumenta, em contradição com opinião sustentada até por Boutros-Ghali, que conflitos civis existiam em proporções equivalentes em décadas anteriores e produziam violência comparável à que se observou na Bósnia e na Somália, com a diferença de que, ao se situarem fora da dinâmica bipolar, os beligerantes dos anos noventa são menos pressionáveis pelas grandes potências. Em artigo publicado em princípios de 1993, Stedman afirmava que, se naquele momento existiam 18 guerras civis, em 1985 havia 19.[8] Ele lembra ademais que na guerra civil norte-americana morreram seiscentas mil pessoas, e que número comparável de mortos resultou das guerras civis espanhola e da Nigéria – mortalidade que se revelaria superior, nos três casos, à do conflito dos Bálcãs. Stedman conclui que a imposição multilateral de medidas militares coercitivas em guerras civis requer uma clara motivação de segurança.[9] Ademais, o intervencionismo humanitário aplicado em resposta a imagens televisivas, sem um sentido de realismo político e econômico, sem relação com o interesse nacional, corre o risco, na opinião de Stedman, de gerar um mundo mais violento do que o da Guerra Fria. Trata-se de uma afirmação que merece reflexão, na medida em que a acusação mais grave que se poderia fazer a um sistema de segurança coletiva seria a de gerar violência desnecessária em nome de valores morais – situação injustificável tanto de um ponto de vista da preservação da paz e segurança internacionais como do ponto de vista ético. Kolodziej conclui no mesmo sentido que, "a opinião de alguns analistas de que o conceito de segurança deveria ser estendido para incluir quase todos os assuntos de interesse humano, parece injustificável, embora bem intencionada. Os problemas vinculados à contenção dos efeitos perniciosos do emprego da violência e da força são tão grandes e tão complicados (...) que há razões para adotar uma conceituação ampla, mas não necessariamente tão geral quanto querem alguns analistas".[10]

A esse respeito o Embaixador Ramiro Guerreiro recomenda com sabedoria que "é muito difícil em certos casos manter uma indiferença olímpica. Creio, porém que isso não é razão para forçar e deformar a Carta. Caberia, talvez, propor um estudo cuidadoso de certas intervenções coercitivas pontuais, limitadas, que possam ter êxito em atenuar sofrimentos e permitir a fuga ordenada e a recolocação de vítimas de grandes perseguições. (...) Seria o caso de propugnarmos a discussão ordenada de tais experiências no âmbito das Nações Unidas, com a estreita colaboração da Cruz Vermelha".[11] Uma

postura puramente não intervencionista redundaria praticamente em abdicar de participar das discussões em curso sobre uma questão da agenda internacional que sensibiliza governos, organizações não governamentais e opinião pública. Mas vale a pena lembrar que existem exemplos de esforços multilaterais bem sucedidos de assistência humanitária que foram obtidos sem recurso ao Capítulo VII. Um tal exemplo, citado por Thomas Weiss, foi o da "*Operation lifeline Sudan*" em 1989, quando, habilmente pressionado pela comunidade de doadores, o Sudão concordou em permitir que se estabelecessem "corredores de tranquilidade" para o fornecimento de alimentos evitando a propagação da fome no sul do país.[12] As vantagens desse tipo de enfoque são várias: não apenas evitam-se os gastos com forças militares, mas o alívio proporcionado com o consentimento local pode até, idealmente, se transformar em medida de fortalecimento da confiança entre facções beligerantes e integração do país na sociedade internacional (mesmo se não foi isto o que ocorreu no Sudão). A iniciativa argentina dos "cascos brancos", recrutados nas mesmas bases que os "Voluntários das Nações Unidas", que também se pauta pelo consentimento local, pode apresentar interesse, embora permaneça ainda um esforço em escala reduzida, que não seria capaz de lidar com emergências de proporções maiores. Para os países em desenvolvimento desejosos de colaborar com missões humanitárias idôneas, contudo, a assistência prestada pelos "cascos brancos" têm a vantagem de ser financiada em bases multilaterais (por "*pledging conferences*") e administrada pelo PNUD, permitindo que os PEDs contribuam sobretudo com recursos humanos (existem atualmente "cascos brancos" posicionados na Armênia, Haiti, Líbano, Jamaica e Equador).

A "Comission on Global Governance" (que se reuniu de 1992 a 1994 com o objetivo de pensar as Nações Unidas no contexto de seu cinquentenário, e reuniu algumas centenas de representantes governamentais e não governamentais de todas as regiões do mundo, inclusive o Reitor da Universidade das Nações Unidas, Gurgulino de Souza, sob a copresidência de Sir Sridath Ramphal – Guiana – e Ingvar Carlsson – Suécia – sustenta que, se o Conselho de Segurança pretende desconsiderar o preceito da não ingerência nos assuntos que dependem essencialmente da jurisdição interna de um Estado, essa prerrogativa – que lhe é facultada pelo Artigo 2 (7) – precisa ser exercida dentro de uma moldura comumente acordada entre os membros da ONU. A Comissão acredita que, na prática, os Estados membros sabem quando uma situação ultrapassa os limites do tolerável e cita casos

como o do *apartheid* na África do Sul do Camboja sob os Khmer Rouge, da Somália, Bósnia e Ruanda (curiosamente o Haiti não é citado), mas, para que não haja dúvida, sugere uma emenda à Carta que restrinja intervenções coercitivas em defesa de vítimas de agressão no interior de Estados "*restricting it to cases that constitute a violation of the security of the people so Gross and extreme that it requires an international response on humanitarian grounds*". Até que seja alcançado um consenso nesse sentido a sua recomendação é de que seja mantido o respeito à não intervenção.[13] Por estarem frequentemente vinculadas a crises humanitárias, as correntes migratórias e os problemas decorrentes de fluxos de refugiados precisariam ser considerados no contexto de um eventual exercício de estabelecimento de parâmetros para a determinação dos casos em que existe ou não ameaça à paz, e dos casos em que haveria justificativa para intervenção militar coercitiva.

Em relação à propagação da justiça como fim da segurança coletiva, desenvolvimentos recentes com respeito aos dois Tribunais estabelecidos sob o Capítulo VII para julgar crimes de guerra estão a revelar vulnerabilidades no próprio conceito de tribunal *ad hoc* que parecem desincentivar a criação de órgãos semelhantes no futuro. O Tribunal para Ruanda está em crise desde que o Secretário-Geral Kofi Annan se viu forçado a demitir o seu principal gerente e vice-promotor por falhas administrativas. O ex-promotor do Tribunal para a Iugoslávia, Richard Goldstone, se queixa de que tanto a Sérvia como a Croácia, os bósnios sérvios e os bósnios croatas estão desobedecendo as resoluções do Conselho de Segurança que os obrigaria a cooperar com o Tribunal.[14] Mas Goldstone acusa também as potências ocidentais que controlam a missão da OTAN na Bósnia (EUA, Reino Unido e França) de "conspirar contra o aprisionamento dos indiciados, apesar da obrigação implícita (embora não explícita) de fazê-lo, segundo os Acordos de Dayton". Sua conclusão estranhamente é no sentido de que esta situação representa um mal prenúncio para a negociação de uma Corte Penal Internacional, quando na verdade o oposto pareceria mais lógico. Para o Brasil que sempre teve dúvidas sobre a legalidade e conveniência do estabelecimento de jurisdição criminal pelo Conselho de Segurança, a negociação pela Assembleia Geral de uma convenção internacional para punir indivíduos responsáveis por crimes de guerra pode precisamente ter êxito onde os tribunais *ad hoc* parecem estar falhando, isto é na afirmação de sua legitimidade.[15]

Embora frequentemente associado de uma maneira um tanto vaga aos problemas ditos humanitários, o pretexto do abuso contra os direitos humanos não tem sido singularizado como um motivo para a invocação do Capítulo VII, e se depender da China não o será. A delegação chinesa no Conselho de Segurança não tem escondido sua objeção ao tratamento de direitos humanos no órgão, havendo transmitido ao Brasil, por exemplo, sua oposição a que o relator especial para direitos humanos em Burundi, o Professor Paulo Sérgio Pinheiro, se dirigisse ao CSNU para descrever a situação no país africano. A Comissão de Peritos estabelecida pelo Secretário-Geral para examinar as alegações de limpeza étnica na ex-Iugoslávia tinha o mandato de investigar violações do direito humanitário. O Relator Especial da Comissão de Direito Humanos Tadeusz Mazowiecki se reportava à Assembleia Geral (embora seus relatórios fossem circulados também ao CSNU). A observação da situação dos direitos humanos em determinados países tem sido admitida no contexto de esforços, consentidos, de manutenção da paz. A ONUSAL (Missão Observadora das Nações Unidas em El Salvador) se tornou a primeira operação civil/militar com tarefas no campo dos direitos humanos, e atualmente as forças da ONU na Croácia e na Guatemala desempenham funções análogas. O fato de a Missão responsável pela observação dos direitos humanos na Guatemala (MINUGUA) responder à Assembleia Geral, pode ser visto como uma contribuição à preservação da esfera da segurança livre de matéria cujo enquadramento na categoria de ameaça à paz internacional suscita controvérsia. Há quem defenda, como Weiss e Chopra, uma abolição progressiva da distinção entre temas humanitários e de direitos humanos ou considere desejável, pelo menos, uma melhor coordenação entre as áreas do Secretariado que se ocupam delas.[16] Não pareceria existir desacordo em que o Conselho seja informado de situações de atentados graves aos direitos humanos que poderiam degenerar em guerra, o que não chegou a ocorrer antes do genocídio em Ruanda, por exemplo.

Como visto, o combate ao terrorismo foi incluído no capítulo sobre segurança coletiva da declaração emitida ao cabo da reunião de cúpula do Conselho de Segurança em janeiro de 1992. As sanções contra a Líbia foram adotadas apesar de quatro abstenções de países não alinhados (Cabo Verde, Índia, Marrocos e Zimbábue) e de abstenção chinesa. As sanções contra o Sudão provocaram abstenções da China e da Federação Russa. Embora a China costume se abster na imposição de sanções mais abrangentes, o número de membros não permanentes no primeiro caso e a companhia da Federação

Russa no segundo revelam um grau frágil de tolerância quanto à utilização do Capítulo VII para pressionar governos a extraditar terroristas. A hesitação francesa em sancionar o Sudão – aliado de Mobutu e dos Hutus que tem tradicionalmente se beneficiado de ajuda militar francesa – poderá erodir ainda mais o apoio que tem permitido manter os dois países islâmicos sob medidas do Artigo 41.

A democracia é uma palavra que não consta na Carta da ONU, como costumam lembrar os franceses nos debates sobre organização e métodos de trabalho do Conselho de Segurança no Grupo de Trabalho que se reúne há três anos para tentar reformar o órgão. A declaração da cúpula de 1992 não inclui a ruptura da ordem democrática entre as fontes não militares da instabilidade. A Agenda para a Paz, no entanto dedica um parágrafo a "*democracy within nations*" – que deve vir acompanhada de respeito aos direitos humanos e liberdades fundamentais, além de reconhecer os direitos das minorias, e contém um outro parágrafo sobre "*democracy within the family of nations*" – que requer a aplicação consistente, e não seletiva, dos princípios da Carta, de modo a preservar a autoridade moral da organização. A conclusão de ambos parágrafos é a de que "*democracy at all levels is essential to attain peace for a new era of prosperity and justice*".[17] A verificação eleitoral na Nicarágua em 1990 deu início às atividades de apoio da organização à transição para a democracia em Estados independentes (anteriormente haviam sido organizados plebiscitos com vistas à auto-determinação de territórios não autogovernados). Com o aparecimento das operações de paz multidimensionais, assistência eleitoral se tornou uma faceta habitual do trabalho da ONU conforme frisa a publicação "*the United Nations Electoral Assistance and the Evolving Right to Democratic Governance*".[18] A prestação de assistência eleitoral OEA/ONU ao Haiti em 1990 terá contribuído para criar um vínculo entre as duas organizações no esforço de restabelecimento da ordem democrática após o golpe de setembro de 1991. Mas, ausentes outros elementos, a interrupção da transição democrática no Haiti dificilmente teria propiciado a invocação do Capítulo VII. O fato de a primeira aplicação de sanções haver sido solicitada pela OEA a pedido de Aristide constituía uma situação em si inusitada. A reimposição das sanções e sua eventual ampliação ocorreu após haver ficado claro que o regime de fato não iria honrar o acordo da Ilha de Governadores nem cooperar pela via diplomática com o Conselho de Segurança. Ao desrespeitar o Acordo da Ilha de Governadores, Cédras se colocou até certo

ponto em situação semelhante à de Savimbi (que também foi submetido a sanções), ou seja, a da parte que não está cumprindo com o acordado em um tratado para a reconciliação nacional. O objetivo da restauração da democracia no Haiti, mencionado no preâmbulo da resolução 940 que autorizou o uso da força no Haiti é indissociável da existência de um acordo. O fator humanitário, em particular as circunstâncias que criaram o problema dos refugiados, também mencionado no preâmbulo da 940, constituiu outro elemento fundamental na ausência do qual seria pouco provável a autorização do recurso à força. A entrada em vigor do Protocolo de Washington à Carta da OEA (pendente de uma única ratificação na presente data), ajudará a evitar que, em casos futuros de descontinuidade democrática no Hemisfério Americano, sejam desencadeados processos de solução não pacífica do restabelecimento da normalidade institucional. Ao estabelecer que a OEA pode suspender o exercício do direito de participação do Estado faltoso nas atividades da OEA o Protocolo de Washington estará ajudando a preencher a lacuna punitiva que faltava aos compromissos de Santiago e facultou a transferência da crise do Haiti ao Conselho de Segurança. Mas, em surgindo crises parecidas em outras partes do mundo onde inexistem os mecanismos da OEA, a lição a ser retida do caso haitiano parece ser a de que a coerção para "impor a democracia" não somente não encontra base jurídica na Carta da ONU, como permanecerá envolta em controvérsia quando contemplada sem levar em conta as sensibilidades regionais.

Apesar de haver figurado com proeminência nos pronunciamentos e no comunicado da cúpula Conselho de Segurança de 1992 o lugar reservado à não proliferação de armas de destruição de massa entre os objetivos da ONU em seu trabalho de preservação da paz e segurança internacionais permaneceu essencialmente restrito ao desmantelamento da capacidade Iraquiana, segundo os dispositivos da resolução 687. As sanções contra o Iraque continuam a ser prorrogadas a intervalos regulares em consultas informais (sistemática, aliás, apontada pelo Brasil como juridicamente inapropriada), permanecendo o grande projeto emblemático do CSNU na área da não proliferação. Enquanto o Presidente Executivo da UNSCOM, Embaixador Rolf Ekeus, vê amplas possibilidades de criação de novas instâncias encarregadas da não proliferação no Conselho de Segurança, a partir do precedente político e da experiência acumulada pelo seu Comitê, o porta-voz Tim Trevan (ambos citados por Lamazière) assume uma postura menos visionária ao acreditar apenas no eventual estímulo do Conselho à

implementação do parágrafo 14 da resolução 687 que prevê o estabelecimento no Oriente Médio de uma zona livre de armas de destruição em massa.[19] Leonard Spector do "*Carnegie Endowment for International Peace*", por outro lado, defende um papel mais ativo para o Conselho nessa esfera, em sintonia com a expectativa da cúpula de 1992, como ponto focal para o exame de acusações de descumprimento das convenções sobre armas biológicas, armas químicas ou para o CTBT (*Comprenehsive Test Ban Treaty*) possibilidade efetivamente prevista, desde que cumpridas certas exigências, por aqueles tratados.[20] Merece ser lembrado, neste contexto, o fato de não haver sido bem sucedida iniciativa argentina que, em 1995, tentou atribuir ao Secretário-Geral a função de apresentar anualmente ao Conselho de Segurança um relatório sobre a situação mundial com respeito à proliferação de armas de destruição em massa. Em contrapartida, a resolução 984 de 11 de abril de 1995, aprovada por consenso, consolidou a relação entre o TNP e o Conselho de Segurança, promovendo a adesão universal a seus termos e instando as potências nucleares a fornecerem alguns compromissos segurança negativa ("negative security assurances") relativamente tênues, 27 anos após a adoção da resolução 255 (1968) que provocara a segunda abstenção brasileira no CSNU (junto com França, Argélia, Índia e Paquistão). O único outro caso trazido ao Conselho pelo viés da não proliferação foi o da Coreia do Norte, que não chegou a extrair do CSNU mais do que algumas declarações presidenciais encorajando a AIEA a prosseguir em consultas com a RPDC para evitar que se efetivasse sua denúncia do TNP e permitir a implementação de salvaguardas sob o Tratado. Em 4 de novembro de 1994 uma declaração presidencial (S/PRST/1994/64) reafirmou a contribuição que progressos no campo da não proliferação aportam à manutenção da paz e segurança internacionais e acolheu com satisfação o "Agreed Framework" concluído entre a RPDC e os EUA, como um passo na direção da desnuclearização da península. Embora o caso não tenha propiciado a adoção de medida alguma sob o Capítulo VII, está claro que a volatilidade da situação na península coreana permanece um foco de instabilidade que pode, a qualquer momento, levar o Conselho a contemplar ações mais severas contra a Coreia do Norte, seja ou não pelo ângulo da não proliferação.

Um exemplo de resistência bem sucedida a uma tentativa de alargamento das atribuições do Conselho para nelas incluir o narcotráfico, teve lugar em setembro de 1989, quando ocupava a presidência do órgão o Embaixador Paulo Nogueira Batista. Como relatado pelo ex-Representante Permanente

do Brasil junto à ONU, "a minuta informal da Grã-Bretanha mencionava a grave situação enfrentada pela Colômbia, mas percebia-se que tinha o objetivo mais amplo de estender a jurisdição do Conselho para além das situações ou disputas internacionais específicas surgidas entre Estados".[21] Nogueira Batista comenta que a iniciativa britânica fez surgir ideias, aventadas por França e URSS, de atribuir ao Conselho um papel de supervisão na observância de padrões internacionais em áreas como a do meio ambiente. A delegação britânica acabou concordando em utilizar a Assembleia Geral para debater em uma sessão especial os diversos aspectos relevantes do narcotráfico. Mas as causas "ecológicas" seriam incluídas entre as fontes não militares da instabilidade na declaração de cúpula de janeiro de 1992. Entretanto, afora o debate ancilar sobre a responsabilidade iraquiana pelos estragos ambientais criminosos no Kuwait, questões ambientais não foram trazidas ao Conselho desde então. Como no caso do narcotráfico, a possibilidade oferecida para um debate aberto e universal sobre a agenda ambiental no contexto de uma Conferência temática, como a realizada no Rio de Janeiro, terá influído no sentido de desincentivar iniciativas no Conselho.

Uma parcela considerável do que há de inovador na ampliação dos objetivos da segurança coletiva se refere a questões cuja internacionalização é vista como ameaçadora da soberania dos Estados em esferas onde ela estava bem sedimentada, em particular no tocante à relação Estado/indivíduo. A mesma questão vista por outro ângulo suscita o problema da admissão de um poder supranacional para julgar padrões de comportamento estatal na proteção aos direitos humanos, na administração da justiça, na qualidade de governo em suma. Sem adentrar uma discussão aprofundada de temática de tão complexos contornos, é possível concordar com o Embaixador João Clemente Baena Soares quando ele sugere que o importante é distinguir entre supranacionalidades consentidas e impostas.[22] Enquanto a primeira compensa a erosão da soberania individual com a construção de um sistema internacional caracterizado pela cooperação em prol de objetivos comumente acordados, a segunda trai "o exercício da política do poder hegemônico, com a renúncia de muitos à participação nas decisões mundiais em proveito de poucos". Seria de se lamentar que, afastado o perigo de holocausto nuclear, permanecêssemos sob o domínio da segunda ao invés de evoluirmos na direção da primeira. Mas, mesmo em um cenário pessimista em que formas insidiosas de supranacionalidade imposta estariam a se desenhar, é possível sustentar, como Baena Soares que o Estado Nação não é uma espécie em

extinção: "inexiste substituto. Os indícios apontam na direção de ajustes, de modificação de comportamentos, de inovação de formas participativas, isto sim".[23] Poder-se-ia acrescentar que, não obstante as redefinições de soberania que vão sendo operadas pelo funcionamento do sistema internacional, observa-se no Conselho de Segurança um interesse hoje maior do que em décadas passadas por parte dos membros permanentes e outros países influentes em contar com o apoio dos não permanentes para decisões que dizem respeito a assuntos que os tocam de perto. Como afirma Gwyn Prins em artigo datado de julho de 1996 "*American opinion supports the principle of the internationalization of action at this time, and that view is found by pollsters in Great Britain, France, Japan and Germany also. Clearly the blessing of the UN is thought to be worth having; and the ability to dispense or to withhold blessing is a source of power*".[24] A partir dessa ótica é possível falar-se até de um fortalecimento da soberania.

(B) Os Meios

Sem que se haja convocado uma conferência de revisão da Carta para redefinir o mandato do Conselho de Segurança, preocupações ligadas a problemas humanitários, direitos humanos, terrorismo, a proteção da ordem democrática, a não proliferação passaram a ocupar um espaço crescente em sua agenda, redefinindo, em certa medida, o seu campo de ação. Nesse processo o Capítulo VII foi posto a serviço de uma concepção de paz e segurança internacionais menos tolerante em face da invocação de preceitos como o da igualdade soberana dos estados ou o da não ingerência nos assuntos internos, sobretudo quando levantados como escudo para justificar atos de violência do estado contra o indivíduo, para acobertar o terrorismo, para promover o armamentismo agressivo, para perpetuar formas flagrantes de injustiça. Essa alteração do papel para o qual o Conselho fora originalmente concebido leva Weiss e Gordenker a afirmar que estamos em face de "*a novel form of collective responses akin to collective security but not easily contained in the original approach*".[1] A sensação de uma alteração de paradigma foi particularmente forte durante os primeiros anos do período Boutros-Ghali, quando o Conselho autorizou um número sem precedentes de ações sob o Capítulo VII. Os meios aplicados para a imposição ou "*enforcement*" dessa concepção das funções do Conselho de Segurança também foram inovadores, cabendo, a seguir, recapitular as formas que

assumiram, para completar o quadro dos fins e meios – os dois eixos de acordo com os quais propus um exame do processo, em curso, de articulação de um novo paradigma de segurança coletiva.

Duas expressões do jargão onusiano sintetizam a problemática da utilização de operações de manutenção da paz como instrumentos da imposição pela força de decisões do Conselho de Segurança: a travessia da linha de Mogadício e o intraduzível "mission creep". A primeira expressão se refere ao que ocorreu na Somália, quando tropas da ONU encarregadas de velar pela distribuição de assistência humanitária em meio à luta entre os clãs somalis, abandonaram a doutrina não codificada da imparcialidade e do uso da força apenas em auto defesa, fazendo abstração do consentimento das partes, para tentar subjugar militarmente um dos beligerantes na guerra civil local. A outra expressão se aplica a casos de transição mais sutil de um mandato de manutenção da paz a formas de atuação coercitivas, como ocorreu na ex-Iugoslávia quando a UNPROFOR passou a dispor do apoio armado da OTAN, para defender um mandato progressivamente mais permeável ao uso da força. Desnecessário insistir no fato de que, em ambos os casos, o Conselho de Segurança passou por cima da distinção conceitual entre os Capítulos VI e VII, ao tentar suprir a falta de forças designadas por arranjos especiais para tarefas coercitivas – segundo o desenho original da Carta – com um tipo de arranjo militar que se pautara até então (com exceção do caso especial do Congo) por um comportamento não coercitivo.

O Suplemento a uma Agenda para a Paz de janeiro de 1995 procurou racionalizar o desempenho controvertido da ONU na Somália e na Bósnia, revendo algumas postulações do documento anterior, sem chegar a dissipar inteiramente a confusão doutrinária por ele incentivada. Por exemplo, o SGNU declararia que "*[in Bosnia and Herzegovina and in Somalia] even though the use of force is authorized under Chapter VII of the Charter, the United Nations remains neutral and impartial between the warring parties, without a mandate to stop the aggressor (if one can be identified) or impose a cessation of hostilities*".[2] Nada se dizia sobre o fato de que nem o General Aideed nem a parte sérvia haviam encarado as forças da ONU como imparciais, o que resultara em numerosas baixas na Somália e em centenas de reféns na Bósnia. O Secretário-Geral reconheceria, não obstante, que uma análise dos êxitos e fracassos da ação das Nações Unidas em casos recentes revelava que as operações menos bem sucedidas eram aquelas onde os três princípios do consentimento das partes, imparcialidade e o não uso

da força haviam sido postos de lado. Assim, o SGNU eventualmente concluiria que "*the logic of peace-keeping flows from political and military premises that are quite distinct from those of enforcement; and the dynamic of the latter are incompatible with the political process that peace-keeping is intended to facilitate. To blur the distinction between the two can undermine the viability of the peace-keeping operation and endanger its personnel*".[3]

A reviravolta no pensamento de Boutros-Ghali é explicada, por alguns, pelo fato de os redatores do Suplemento não haverem sido os mesmos da Agenda, com a influência do DPKO e de Sashi Tharoor,[4] em particular, suplantando a de Vladimir Petrovsky. Ela pode ser atribuída também ao desgaste que a ONU sofreu na Somália e na Bósnia. Entretanto, a admissão pelo Secretário-Geral de que manutenção da paz e coerção convivem mal não a por um ponto final na questão de saber como lidar com as crises resultantes do desmembramento de países do leste da Europa e da União Soviética ou com os chamados "Estados falidos" no terceiro mundo.

O que autores como John Gerard Ruggie, Gwyn Prins e Stanley Hoffman estão argumentando é que o tipo de crise que vem sendo trazida ao Conselho de Segurança na década de 90 está a exigir uma doutrina nova, e que algo precisa ser construído para preencher o hiato conceitual entre a ação militar coercitiva – por coalizões de países dispostos a se engajar em operações de combate (como as que lutaram contra o Iraque ou as forças multinacionais) – e as operações de manutenção da paz calcadas no tripé do consentimento, imparcialidade, não uso da força. Ruggie considera que "*it is in the Gray area between peace-keeping and all-out war-fighting that the United Nations has gotten itself into serious trouble*". E acrescenta que "*the trouble stems from the fact that the UN has misapplied perfectly good tools to inappropriate circumstances*". Ele conclui pela necessidade de um debate sobre um novo tipo de segurança coletiva, que seja capaz de equacionar de forma satisfatória variáveis como as do trabalho tradicional das operações de paz e da assistência humanitária em um todo mais sincronizado com os atuais desafios. O seu enfoque defende o conceito de "não discriminação" como o atributo principal da segurança coletiva multilateralizada e nesse sentido é feita a advertência de que "*great care should be taken to minimize geographical, ideological or any other bias*".[5]

Gwyn Prins chama atenção para o desenvolvimento de novas doutrinas, como a do "*wider peacekeeping*", que embora situadas ainda no respeito

ao consentimento das partes distinguem entre a "tática" e a "estratégia" para efeitos de uso da força.[6] Como visto no subcapítulo sobre a ex-Iugoslávia, este modelo correspondeu, em linhas gerais, ao que foi tentado nos Bálcãs (embora a maior parte dos governos dos Estados membros da ONU não estivesse necessariamente a par da existência da citada doutrina). Desenvolvida pelo exército britânico, a "*wider peacekeeping*" exprime, segundo Prins, mais do que um ponto de vista especificamente inglês e está em harmonia com o "Army Field Manual" do Exército norte-americano (o FM 100-23 que por sua vez reflete a filosofia da PDD-25, visto no Capítulo3 (B)) e com as ideias da França (documento A/50/869/ S/1996/71 de 30 de janeiro de 1996). Ela reflete, adicionalmente um processo de reflexão que se tem beneficiado aparentemente de aportes da OTAN, e procura, de certa forma, resolver o problema da área cinzenta apontada por Ruggie. Nos termos do manual da doutrina, três definições seriam oferecidas para "*peacekeeping, wider peacekeeping, peace enforcement*" respectivamente, centralizadas no problema do consentimento. "*Peacekeeping operations – operations carried out with the consent of the belligerent parties in support of efforts to achieve or maintain peace in order to promote security and sustain life in areas of potential or actual conflict*"; "*wider peacekeeping – the wider aspects of peace-keeping operations carried out with the general consent of the belligerent parties, but in an environment which may be highly volatile*"; "*peace enforcement – operations carried out to restore peace between belligerent parties who do not all consent to intervention and who may be engaged in combat activities*". O parágrafo 26 do manual esclarece que o trânsito em direção à coerção deve ser um ato deliberado e premeditado, que leve em consideração os riscos envolvidos e o tipo de força requerido. A doutrina do "*wider peacekeeping*" alerta contra o perigo de travessia inadvertida da fronteira entre a sua área de aplicação e a que justificaria o "*enforcement*" (em uma reformulação do status da "Mogadishu line") e estabelece que "*the choice should be made, at the outset, of which course of action is going to be followed. (...) there will frequently be temptations to mix the two approaches. Wider peacekeeping doctrine, however, seeks to identify and guard against this danger*".

Uma outra abordagem, a da "*vital force*" desenvolvida por C. Conetta e C. Knight para o "*Commonwealth Institute's Project on Defense Alternatives*" contempla a organização de unidades de força intermediária sob o comando das Nações Unidas que viriam a constituir uma força de

reação rápida tanto para o "*wider peace-keeping*" como para ações coercitivas.[7] Prins entende que este tipo de enfoque se aplicaria às situações especiais contempladas por Stanley Hoffman para intervenções da ONU: a) a dos "estados falidos"; b) guerras civis, seja a pedido de um governo legítimo que luta contra uma insurreição, seja contra um grupo que controla território e combate um governo acusado de violações graves de direitos humanos; c) guerras de secessão, quando um grupo étnico importante luta pela autodeterminação; d) conflitos entre Estados onde não chegou a ser obtido consentimento pleno.[8]

Uma das conclusões de Gwyn Prins que poderiam ser subscritas por um segmento significativo de Estados membros, inclusive o Brasil, é de que "*the case for development of an explicit UN philosophy of peace enforcement is (...) necessary for the better conduct of peacekeeping will thereby be more sharply defined and thus protected from the sort of breakdown which otherwise may occur*".[9]

No entanto, como observa David Lightburn, encarregado na OTAN da política de manutenção da paz para a Aliança do Atlântico Norte, a única base filosófica disponível para lidar com os problemas conceituais dos últimos anos na área da preservação da paz e segurança internacionais são a Agenda para a Paz de 1992 e o seu Suplemento de 1995. A conclusão de Lightburn é assim complementar à de Prins: "*the conceptual development of peacekeeping is an area crying out for attention*".[10]

No Suplemento a uma Agenda para a Paz, Boutros-Ghali não incluiu suas recomendações sobre a coerção ("*enforcement action*") sob a rubrica do "*peacemaking*" como fizera em 1992 (o que, diga-se de passagem, estimulara precisamente o que ele agora criticava, ou seja, o esmaecimento da distinção entre o trabalho das operações de paz e o das ações coercitivas). Embora declarando-se favorável ao desenvolvimento de uma capacidade própria para impor soluções mandatadas sob o Capítulo VII, o SGNU afirmaria que "*it would be folly to do so at the present time when the Organization is resource-starved and hard pressed to handle the less demanding peacemaking and peace-keeping responsibilities entrusted to it*".[11] No subcapítulo sobre "*enforcement action*" Boutros-Ghali acabaria concedendo que a utilização da força em condições outras que a autodefesa causava sérios problemas no contexto do trabalho das operações de paz.

Sobre a delegação de tarefas coercitivas aos Estados membros (as "coalizões" que lutaram contra a Coreia do Norte e contra o Iraque, as forças

multinacionais que intervieram em Ruanda e no Haiti, ou mesmo as forças individuais que agiram na Somália) Boutros-Ghali se confessa dividido. Se por um lado este tipo de arranjo permite à Organização dispor de uma capacidade coercitiva que não teria de outra forma – por nunca haverem sido concluídos os acordos do Artigo 43 – além de ser preferível ao recurso unilateral à força sem controle qualquer da ONU, por outro lado "*the arrangement can have a negative impact on the Organization's stature and credibility*".[12] Boutros-Ghali advertia também para o risco de que os Estados encarregados da coerção se aproveitassem da legitimidade conferida pelo Conselho de Segurança para alcançar objetivos que não haviam, na realidade, sido os do órgão. Embora passado em silêncio no Suplemento, o aspecto financeiro fazia com que Boutros-Ghali aceitasse as forças multinacionais como um mal necessário, já que, ao mesmo tempo em que criavam a impressão de que a ONU se mobilizava, elas não eram custeadas pela Organização. Não foram tratadas tampouco outras questões merecedoras de análise, como as da necessidade de garantir uma representatividade na composição das chamadas forças multinacionais para que elas possam fazer jus a esse nome, e a importância do apoio regional aos seus eventuais objetivos (condições que não estiveram necessariamente presentes nas intervenções em Ruanda e no Haiti).

Sobre o papel da OTAN na ex-Iugoslávia, Boutros-Ghali declararia que "*much effort has been required between the Secretariat and NATO to work out procedures for the coordination of this unprecedented collaboration. This is not surprising given the two organizations' very different mandates and approaches to the maintenance of peace and security*".[13]

A despeito dos mandatos diferentes, a implosão da União Soviética fez com que a inexistência de um inimigo levasse a OTAN a examinar seriamente a possibilidade de assumir papel mais ativo no que David Lightburn chama de "*multifunctional and effective response[s] from the international community*" para lidar com "*the complexity of some security and humanitarian situations*".[14] Esta busca de uma nova identidade confronta os não aliados com a interessante questão de saber se a OTAN continuará a justificar sua existência com base no Artigo 51 da Carta ou tenciona se transformar em um arranjo regional no sentido do Capítulo VIII. A implicação óbvia é de que, o Artigo 51 faculta ações em auto-defesa mas não permitiria à OTAN atuar "*out of area*", enquanto o Capítulo VIII conferiria aos aliados

maior liberdade de ação na região europeia de modo geral, eventualmente no território coberto pelos países membros da OSDE, desde que o Conselho de Segurança mantivesse a última palavra na autorização do uso da força. Chris Coleman (EUA) do Departamento de Operações de Paz do Secretariado da ONU garante que a OTAN não tem interesse em agir fora de sua área de defesa sem obter autorização explícita do Conselho de Segurança, pois não desejaria que Moscou fizesse o mesmo para a proteção de seu entorno geográfico. Não obstante, constata-se que a OTAN está dedicando consideráveis recursos humanos e materiais para a elaboração de planos para intervir como força de paz fora da área definida pelo Artigo 6 do Tratado do Atlântico Norte. Como diz Lawrence Kaplan "*of all the challenges of the 1990's NATO's 'out-of-area' involvement could well offer the greatest potential for justifying its survival*".[15]

Kaplan estima que, embora em um sentido literal possa não existir base jurídica para a atuação da OTAN fora de sua área de defesa, o Artigo 4 do Tratado constitutivo da aliança pode ser interpretado de forma flexível como fornecendo latitude aos aliados a agir mesmo quando não há um ataque direto a seus territórios.[16] A Guerra do Golfo estimulou os aliados a contemplar a expansão dos horizontes de ação da aliança, segundo Kaplan, e o papel da OTAN na ex-Iugoslávia consolidou essa tendência. A OTAN está trabalhando desde 1993 com a Áustria, Finlândia, Malta, Suécia, Eslovênia, Irlanda e os ex-membros do Pacto de Varsóvia para a promoção de um melhor entendimento sobre questões humanitárias relevantes para operações de manutenção da paz. Com o estabelecimento do "*parntership for peace*" em janeiro de 1994, ficou decidido que um de seus objetivos seria o desenvolvimento de uma capacidade de prontidão para contribuir a operações sob a autoridade da ONU ou da OSCE.

Segundo David Lightburn, que participa de um grupo de reflexão sobre a matéria na OTAN, a aliança não está interessada na manutenção da paz no sentido tradicional. No seu entender "t*he area of multifunctional peace-keeping is where, conceptually, NATO might usefully concentrate its efforts. While peace enforcement too could usefully engage the capabilities of the Alliance*". Embora ele se preocupe em esclarecer que a aliança não está assumindo compromisso algum nesse sentido, ele confessa que a OTAN examina a possibilidade de cooperação com outras regiões "*in a narrow sense, it might be possible to offer assistance to a neighboring region, the OAU for example or perhaps the CIS. (...) perhaps NATO*

infrastructure could be used to support individual allies in any efforts to assist other regional organizations".[17]

A julgar pelo investimento requerido para a expansão da OTAN para o leste, que poderá custar cerca de três bilhões de dólares por ano nos próximos dez anos segundo "The Economist",[18] e em vista da dificuldade em se conseguir que os EUA paguem um bilhão em atrasados à ONU, tudo indica que a OTAN está se preparando para ocupar um nicho no mercado da segurança coletiva autorizada ou não pelo CSNU. Se os informes que dão conta do estabelecimento de mecanismos de coordenação entre a OTAN e a Federação Russa são verdadeiros, estaria se constituindo uma instância com ambições na esfera da segurança coletiva da qual só ficaria excluído um dos cinco membros permanentes. Lightburn garante que a OTAN não tenciona agir sozinha "*it seeks no monopoly and is ready and willing to act in cooperation with other UN member States*".[19] A rigor, entretanto, ou todos os membros da ONU passam a fazer parte da OTAN para que ela possa se transformar em braço armado para ações do Capítulo VII, ou ela se resigna a só atuar na Europa após se haver convertido em arranjo regional do Capítulo VIII, sujeita às condições e à supervisão do Conselho de Segurança aplicável aos arranjos internacionais que se definem como tais. Se não houve maiores objeções à atuação da aliança fora da área definida no Tratado do Atlântico Norte no Iraque e na ex-Iugoslávia, o fato de aqueles dois cenários serem contíguos aos territórios de dois aliados (Turquia e Itália) terá certamente influído na aquiescência do Conselho de Segurança. Outros problemas diplomáticos e jurídicos precisariam ser examinados se a OTAN decidisse intervir em Ruanda, no Camboja, em El Salvador.

David Lightburn vê perspectivas promissoras de contribuição da OTAN ao desenvolvimento pelo Secretariado da ONU de um sistema de "standby" para a obtenção, em regime de urgência, de tropas para participação em operações da ONU. O conceito está sendo aperfeiçoado pelo Secretariado em consulta com um grupo de quase cinquenta países, entre os quais o Brasil, e treze dos dezesseis aliados da OTAN. Esse empreendimento não visa preencher o papel dos acordos de Artigo 43 para ações de Capítulo VII, e sim agilizar o desdobramento de tropas da ONU para operações de manutenção da paz. Um subproduto importante do exercício são os preparativos para a constituição de uma Unidade de Estado-Maior de Deslocamento Rápido (*Rapidly Deployable Headquarters Unit*), que poderá vir a atuar como um escalão avançado, capaz de se posicionar com

um mínimo de antecedência. O RDMHQ permaneceria na região de três a seis meses, sendo substituído gradualmente por uma administração militar de mais longa duração. De acordo com o último relatório do Secretário-Geral sobre as forças *standby*, o RDMHQ será acionável a partir do ano em curso. A iniciativa decorre de estudos preparados pelo Canadá e Países Baixos e passou a ser discutido em um grupo informal auto-intitulado "amigos da reação rápida", que já se reuniu à margem da Assembleia Geral duas vezes em nível ministerial, a segunda das quais, em 1996, com a participação do Ministro Lampreia. O entendimento manifesto dos participantes é o de que esses arranjos se destinam exclusivamente a atividades inseridas no respeito ao consentimento das partes, imparcialidade e não uso da força. A associação de numerosos integrantes da OTAN ao empreendimento, entretanto, não permite que se exclua a hipótese de que pelo menos alguns dos participantes no *standby* e no "RDMHQ" venham a contemplar sua eventual utilização para missões impositivas.

Como as demais regiões do mundo não possuem cada qual sua OTAN, as assimetrias existentes afetam necessariamente o debate sobre o equacionamento adequado das componentes regional e universal da segurança coletiva. Algumas reflexões interessantes sobre regionalismo e segurança internacional são propostas por M. Alagappa, segundo quem a força dos organismos regionais, em contraste com a das alianças defensivas, reside em seu poder diplomático. Para fazer face a crises que ameaçam a paz e segurança internacional os organismos regionais requererão ou a assistência de uma potência militar ou das Nações Unidas. A estratégia da internacionalização (como visto no caso do Haiti) limitará o controle do organismo regional sobre o desenlace da crise e cerceará sua liberdade de ação. Estas considerações levam Alagappa a sugerir que a eficácia da instância regional na contenção ou no término de um conflito tende a ser menor do que sua eficiência preventiva (as alianças defensivas se concentrarão, obviamente, na contenção e derrota do agressor). Em casos de conflito interno, por outro lado, a orientação protetora do *status quo* dos mecanismos regionais tenderá a fazer com que eles favoreçam os detentores do poder. Enquanto estes gozarem de legitimidade (interna e internacional) não haverá problemas. Mas em situações onde ocorre o oposto, o apoio do organismo regional ao poder estabelecido poderá intensificar o conflito. Em contrapartida o apoio a facções irredentistas, por mais justas que sejam suas causas, cria o risco de deslegitimar o organismo regional, na medida em que o torna passível de acusação de interferência

indevida em assuntos internos ou agente da subversão. Esses dilemas levam Alagappa a concluir que a melhor estratégia para os organismos regionais em casos de guerra civil é a da não intervenção, do eventual isolamento por meio de sanções, da pressão diplomática e da possível utilização dos bons ofícios das Nações Unidas.[20]

O caráter crônico da instabilidade na África, no entanto, está levando potências de fora do continente a tentar estabelecer um instrumento regional de ação militar para poupar as Nações Unidas (ou potências individualmente) de ter que lidar com futuras Somálias e Ruandas. A proposta norte-americana de criação de uma "African Crisis Response Force" (ACRF) representa um esforço de utilização de forças armadas africanas para, em coordenação com a ONU e sob a égide da OUA, fazer face a crises como as que se avolumam nos horizontes do Burundi e Serra Leoa. Não é fácil avaliar até que ponto uma força financiada pelos EUA e outros doadores de fora do continente conseguirá ser percebida como autenticamente africana, apesar do apoio declarado do Secretário-Geral da OUA e de diversos governos africanos a seu estabelecimento. A relutância francesa em participar do empreendimento reflete provavelmente a percepção de que ele se inscreve no quadro de um projeto norte-americano para a consolidação de sua penetração econômica e política na África, com o apoio de países anglófonos (Zimbábue, Uganda, Botswana, Gana e Quênia efetivamente manifestaram simpatia pela iniciativa). Os EUA concebem a força como uma "*standby force*" e não uma "*standing force*" cujo mandato se definiria pelo Capítulo VI e não VII.[21] Sua atuação emergencial seria normalmente substituída por uma presença menos provisória da ONU, e o processo como um todo seria objeto de decisões do Conselho de Segurança. Sem prejuízo de uma avaliação mais conclusiva sobre os méritos da proposta, pode-se afirmar como Alagappa que "*regionalism has considerable potential, it also suffers severe limitations. On its own regionalism will be ineffective in ensuring the security of participating countries. It has to be viewed as part of a package that includes national self-help, regional and global balances of Power, alliance with extra-regional powers, and the UM collective security system. The salience of each of these elements and the 'right' combination will vary with the circumstances of each country*".[22]

Fonte do Secretariado encarregada dos assuntos tratados no Comitê de Operações de Paz é de opinião que "*the Charter is broad enough and flexible enough to handle what is going on here*", querendo com isto dizer

que não lhe parece recomendável procurar emendar a Carta para estabelecer com maior precisão quando a coerção é admitida e quando ela é inadmissível. Com o pedido de não ser citada, a mesma fonte acrescentou que, são poucos os países capazes de entender o que está acontecendo e dialogar de forma coerente sobre as dificuldades políticas, jurídicas, militares do Conselho de Segurança em sua atuação após a Guerra do Golfo. Acrescentou que pelo menos noventa países não têm interesse ou não têm condições para se tornar contribuintes de tropas. Adicionalmente observou que, do ponto de vista de um contribuinte de tropas, o importante hoje em dia não é verificar se determinada resolução faz referência ou não ao Capítulo VII, e sim ter a capacidade de descobrir se as condições específicas a serem enfrentadas por determinada operação comportam ou não o uso da força. Para ilustrar sua afirmação, comentou que as resoluções para a implementação dos Acordos de Dayton na ex-Iugoslávia (que como se sabe foram adotadas com base no Capítulo VII) estão sendo interpretadas pela IFOR em um sentido predominantemente não coercitivo, como atesta o fato de elas se recusarem a aprisionar os indiciados pelo Tribunal Internacional da Haia.

Mas a mesma fonte afirma que, justamente porque metade dos membros da ONU está à margem do processo em andamento de adaptação do Conselho de Segurança aos desafios de um mundo em transição, é essencial que o Conselho seja um órgão representativo e não reflita apenas as preferências de algumas potências. Na sua opinião os atores centrais na articulação das novas ideias são o Conselho de Segurança e o Secretariado, com os países contribuintes de tropas tentando se fazer ouvir e nem sempre conseguindo. Embora menos do que nas áreas econômica e social, os atores não governamentais passaram a influenciar também a esfera da segurança. Na seção seguinte examinaremos o papel desses e outros atores, terminando com uma reflexão sobre o papel do Brasil.

(C) Os atores

Em um mundo marcado pela unipolaridade na esfera estratégico-militar, as reações do Conselho de Segurança aos acontecimentos mundiais são influenciadas mais do que antes pelas atitudes dos Estados Unidos, e essa constatação adquire contornos particularmente enfáticos no que se refere a decisões relacionadas ao Capítulo VII. Como afirmam Weiss, Forsythe, Coate ao descreverem a ação do Conselho de Segurança nos anos noventa "*the*

UN's probability of firm reaction was in almost direct proportion no the interest that the United States took in the situation and Washington's willingness to act".[1] Entre o ano de 1988, quando Ronald Reagan abruptamente alterou postura anterior e passou a elogiar o trabalho da ONU e especialmente o das operações de paz, e a morte dos *rangers* na Somália, em outubro de 1993, os EUA sinalizaram com uma disposição política relativamente firme em apoiar as Nações Unidas. O fim da Guerra Fria e o desenlace da Guerra do Golfo afetaria muito positivamente a imagem da ONU nos EUA. Quando Boutros-Ghali assumiu a Secretaria Geral da Organização em janeiro de 1992 o sentimento predominante era o de que havia chegado o momento das Nações Unidas. Mas, como aponta Benjamin Rivlin, "*this euphoria evaporated as the UN operations in Bosnia, Somalia, and Rwanda faltered*".[2] O trauma nacional causado pela morte de dezoito "rangers" na Somália deixou sequelas profundas. A campanha desferida pelo governo norte-americano contra a reeleição de Boutros-Ghali, pode ser vista como a expressão desse desencanto, com o Secretário-Geral assumindo o papel de alvo de um sentimento de frustração pelo qual ele era responsável apenas indiretamente.

Durante seus primeiros meses na Casa Branca o Presidente Clinton deu sinais de estar preparando-se para ampliar a participação norte-americana nas operações de paz da ONU. Por um breve período (identificado por Rivlin como o do verão de 1993)[3] membros de ambas as Casas do Congresso apoiaram um engajamento maior do país em iniciativas de paz da ONU. A Somália poria fim àquele consenso emergente, calando as vozes pró-ONU do Capitólio. O já citado "*Presidential Decision Directive*" de maio de 1994 (PDD-25), restringiria o apoio dos EUA ao trabalho de manutenção da paz, refletindo na avaliação de Lawrence Finkelstein "*a narrower, much more selfish concept of what is in the UN for the United States than motivated the pioneers of US departure from isolationism in favor of an active international role*".[4] Esta volta-face não chegou a significar um distanciamento sem qualificação em relação à ONU. Mas sintomático do novo ambiente foi o fato de haverem sido omitidas referências à ONU durante o processo de mobilização de apoio para a implementação dos Acordos de Dayton e o envio de tropas norte-americanas para a Bósnia. A OTAN, seria, em compensação, abundantemente mencionada nesse contexto.

Passada a eleição presidencial, em que os democratas adotaram uma atitude de deliberada indiferença em relação à ONU para não perder votos

conservadores – e no processo imolaram Boutros-Ghali – o pêndulo da oscilante relação EUA-ONU parece voltar para o centro. O novo Secretário-Geral havendo sido eleito para o cargo com apoio decisivo de Washington, chegou a ser recebido com sorrisos pelo Senador Jesse Helms em recente visita à capital norte-americana, embora o pagamento dos atrasados continue a depender de "reformas" que Kofi Annan terá que promover. A promoção da Embaixadora Albright a Secretário de Estado pode ser vista como potencialmente benéfica para a cooperação entre os EUA e a organização. No que se refere à segurança coletiva, entretanto, a ênfase atribuída à ampliação da OTAN, motivo de seu primeiro périplo ao exterior, e, nesse contexto, a importância conferida ao estabelecimento de uma relação não antagônica entre Moscou e a aliança não ajuda a esclarecer quais são as intenções norte-americanas em relação ao futuro do CSNU. Segundo depoimento de Jeff Laurenti da bipartidária "*United Nations Association of the United States of America*", referências às Nações Unidas no último discurso de Clinton sobre o estado da união só foram incluídas por forte insistência do Departamento de Estado. O mesmo interlocutor se mantém cético em relação à contribuição para o futuro das Nações Unidas que pode ser esperada da ex-Representante Permanente dos EUA junto à ONU no novo cargo que ocupa.[5] No tocante a questões de segurança não se pode esquecer que ela conquistou a simpatia do partido republicano com declarações como a de que "*we want a stronger UN but we are not about to substitute elusive notions of global collective security for battle-proven and time-tested concepts of unilateral and allied defense*".[6] Como resume Rivlin "*the Clinton administration has one eye on actually reforming the UN – not destroying it, and another eye on placating the US Congress, where hostility towards the United Nations and skepticism regarding its reform are prevalent*".[7] Discurso da Embaixadora Albright perante o Grupo de Trabalho sobre o Fortalecimento da Organização em janeiro de 1996 parece sintetizar seu pensamento inclusive no tocante ao enquadramento de um compromisso renovado com a OTAN no contexto das relações de Washington com a ONU "*A reformed UN (...) would be the key actor when its universality and expertise enable it to fulfill roles that other organizations and arrangements cannot. But it would serve more often as one partner among many in responding to global challenges*".

Se no tratamento de assuntos de segurança regional e internacional o centro do diálogo entre Washington e Moscou parece se haver transposto

para a negociação de um entendimento OTAN ampliada/Federação Russa, é possível que o Conselho de Segurança permaneça um foro de importância relativamente maior para a interação diplomática entre os EUA e a China.

A China tende a adquirir um protagonismo maior para a articulação de respostas do Conselho de Segurança às questões que lhe são trazidas. Suas frequentes abstenções em relação à votação de medidas de Capítulo VII representam a nota de maior dissonância crônica no "consenso" que se tem mantido entre os P-5 desde a Guerra do Golfo.[8] A delegação chinesa tem atuado como um freio ao processo de articulação de um novo paradigma tanto no eixo dos fins como dos meios. O Conselho só não assumiu uma postura mais militante no campo dos direitos humanos por resistência chinesa, por exemplo. Por insistência da China a resolução 836 de 4 de junho de 1993, que sob o Capítulo VII permitiu que a UNPROFOR protegesse as "*safe areas*" na Bósnia, explicitou que as tropas da ONU só usariam a força em autodefesa. A China foi o único membro permanente a se abster em relação às resoluções que autorizaram o uso da força em Ruanda e no Haiti. Pequim tem mantido reservas em relação à imposição de sanções não militares e defende ativamente a modificação no sistema de término das mesmas.

Desde que o Primeiro-Ministro Li Peng afirmou ao Conselho de Segurança reunido em nível de Chefes de Estado e Governo que o mundo caminhava em direção à multipolaridade – em desafio àqueles que, como Krauthammer, sublinhavam o "momento unipolar" vivido pelos EUA – a China só tem adquirido maior poder econômico e militar, passando a ser considerada a potência mundial em ascensão por excelência. Robert Ross argumenta que, se as relações internacionais no pós-Guerra Fria não se consolidaram ainda segundo blocos antagônicos rígidos, e existe todavia a possibilidade de se estabelecer uma ordem mundial estável, o *sine qua non* para tal ordem é a participação chinesa em sua criação.[9] O Conselho de Segurança, caberia acrescentar, permanecerá o foro essencial de atuação chinesa nesse processo, já que ela não faz parte nem do G-7, nem é candidata a associação à OTAN.

Em contraste com a China, a Federação Russa é uma ex-superpotência em vias de se transformar em uma potência regional. Sherman Garnett comenta que o exército russo "*has conducted the largest strategic withdrawal in history*".[10] O New York Times observava, em agosto de 1996, que "*few great powers have ever looked as helpless as Russia does today in Chechnya.(...) The blow to the Russian armed forces is staggering, almost unimaginable for a military machine that just a few years ago was*

respected and feared around the world".[11] O Chanceler Primakov insiste em que a Rússia permanece uma grande potência com interesses multifacetados, e de fato seu arsenal nuclear e seu lugar permanente no Conselho de Segurança justificam tais declarações.[12] A Federação Russa chegou a flexionar seus músculos em certos episódios da crise dos Bálcãs, sobretudo quando se deu conta de que a Croácia estava se armando clandestinamente e os muçulmanos da Bósnia usando as "*safe areas*" como ponto de partida para investidas militares – em violação a resoluções do Conselho de Segurança – com a anuência norte-americana. Foi assim que a Federação Russa vetou projeto de resolução que tinha por objetivo impedir o fornecimento de petróleo aos sérvios da Krajina através da Bósnia em fins de 1994. Mas, apesar da solidariedade pan-eslava, Moscou concordou com as sanções econômicas contra Belgrado e os bósnios sérvios, e acabaria aceitando um papel coadjuvante menor na implementação dos Acordos de Dayton, como associada da OTAN. Há quem duvide até se a Federação Russa será capaz de preservar sua influência junto às ex-Repúblicas Soviéticas. O Embaixador Thomas Pickering observa a esse respeito que "*we do not believe that Russia will devote its very scarce resources to complement a grandiose plan of wide CIS integration*".[13] Algumas novas repúblicas, ademais, demonstram crescente desembaraço e independência, como Ucrânia e Uzbequistão, enquanto outras potências menores, sobretudo Irã e Turquia, se afirmam na área.

Moscou continuará durante algum tempo, por razões históricas, a dispor de um capital diplomático superior a sua força econômica, como membro da troica de mediadores para o conflito angolano, como interlocutor privilegiado de regimes com os quais cultivou laços de amizade no Oriente Médio, etc. Mas o comportamento russo no Conselho de Segurança se define hoje sobretudo em termos de uma preocupação em manter o máximo possível de influência sobre o entorno geopolítico da região coberta pela ex-União Soviética. Chris Coleman do Departamento de Operações de Paz comenta, a esse respeito, que o apoio russo à intervenção comandada pelos EUA no Haiti foi dado na clara expectativa de que as potências ocidentais respeitariam ações equivalentes da Rússia na Geórgia ou Tadjiquistão. Nesse sentido, a atitude de Moscou na articulação de respostas do Conselho aos novos desafios que lhe são trazidos tenderá a se orientar menos por posições de princípio do que por um interesse em seu papel legitimador da consolidação de esferas de influência.

França e Reino Unido compõem com os EUA o núcleo ocidental que tem dominado politicamente a ação do Conselho de Segurança no pós-Guerra Fria, o chamado P-3. Enquanto os EUA se distinguem por sua supremacia inconteste no plano militar, a China é a potência em ascensão, e a Federação Russa a ex-superpotência que redimensiona em termos regionais suas ambições, os assentos permanentes de França e Reino Unido lhe permitem exercer no Conselho de Segurança uma liderança diplomática em nome da Europa que caberia logicamente à Alemanha reunificada, mas que, até ser encontrada uma fórmula para a ampliação do Conselho de Segurança, continuará, ao que tudo indica, sendo desempenhada com grande desenvoltura e competência por Londres e Paris. As dúvidas sobre a legitimidade da situação dos dois países europeus no Conselho tendem a aumentar, entretanto, como leva a crer a posição assumida recentemente por Samuel Huntington em "*The Clash of civilizations*": "*it would be appropriate to consolidate the British and French seats into a single European Union seats, the rotating occupant of which would be selected by the Union*".[14] Em sua militância contra a atribuição do *status* de membro permanente à Alemanha, a Itália também tem questionado a perspectiva de três assentos para a União Europeia, sem furtar-se a lembrar que o PIB da Itália é maior que o inglês.

Desentendimentos entre os P-3, embora pouco habituais, tem sido mais frequentes do que se imaginaria. A ex-Iugoslávia submeteu os aliados a duras provas. Como visto, os europeus ficaram do lado dos sérvios na controvertida tentativa de levantamento parcial do embargo de armas promovida pelos EUA e pelo mundo islâmico. As diferenças entre os aliados europeus e os EUA em relação aos ataques aéreos da OTAN na Bósnia criariam tensão intermitente entre os dois lados do Atlântico, com Londres e Paris sofrendo na pele de suas tropas na UNPROFOR os efeitos da política norte-americana favorável a *airstrikes* contra posições sérvias. As ásperas críticas de Sir Michael Rose e Lord Owen às idas e vindas da administração Clinton em matéria de ex-Iugoslávia revelam uma independência em relação aos EUA que talvez mereçam ser consideradas como mais do que opiniões isoladas, e façam parte de uma resistência mais profunda da Europa em aceitar o que os franceses não se furtam a chamar de atitude "imperial" da América do Norte em seu momento unipolar. Britânicos e franceses enfrentaram a Embaixadora Albright em sua campanha contra Boutros-Ghali votando a favor de sua recondução, e na Organização Mundial de Comércio atacam a lei Helms-Burton.

A delegação francesa junto à ONU tem confessado repetidamente à brasileira que está cansada do "unilateralismo" de Washington no Conselho de Segurança, atitude que poderá se agravar com a crescente rivalidade entre anglófonos e francófonos na África equatorial e austral. A esse respeito, o assessor militar adjunto do Secretário-Geral General Chauvet de Beauchêne – de nacionalidade francesa – chegou a acusar os EUA de não terem compromisso com a integridade territorial do Zaire e de estarem fomentando uma crise de grandes proporções na África. O "Le Monde Diplomatique" de fevereiro de 1997 reflete bem esse clima ao enumerar as ações "imperiais" dos EUA, e assinalar que "*les Etats-Unis ont de plus en plus tendance à agir sur l'échiquier planétaire (en particulier en Afrique noire) en fonction de leurs propres critères et pour servir leurs seuls interêts, sans trop se soucier de l'avis d'instances internationales comme L'Organisation des Nations Unies. C'est pourquoi souverainement ils imposent des sanctions économiques à Cuba, à la Lybie ou à l'Iran; ils se sont arbitrairement opposés à la reconduction de M. Boutros-Ghali. Et ils viennent de rejetter fermement (...) la légitime demande de la France de voir le commandement Sud de l'OTAN attribué à un officier européen. Dans leur propension à l'hégémonie, les États-Unis en arrivent même (...) à réclamer que la législation américaine ait une application extraterritoriale*". A pergunta com que conclui o artigo não seria concebível no imediato pós-Guerra do Golfo quando a França, o Reino Unido e os EUA interpretaram unilateralmente a resolução 688 como autorizando-lhes a estabelecer uma zona de proibição de tráfego aéreo no norte e no sul do Iraque: "*les Etats-Unis peuvent-ils poursuivre sans risque de conflit majeur à moyen terme, leurs arrogantes prétentions impériales?*"[15]

Pela sua inegável capacidade de formulação de conceitos e desenvolvimento de doutrina, os ingleses e franceses influem tanto nas reinterpretações da Carta que permitem enquadrar um número maior de situações sob o Capítulo VII, como na definição de estratégias militares como a do "*wider peacekeeping*" ou das "*safe areas*". Ao mesmo tempo, a intervenção francesa em Ruanda deixou claro que, apesar de seu poder relativo declinante, Paris possui uma agenda internacional própria – como também a possui Londres nos países do Commonwealth – e não exclui a hipótese de se servir do Conselho de Segurança para promovê-la.

Entre os membros não permanentes do Conselho de Segurança, os que tem contribuído tropas para missões de paz e confrontado dificuldades no

terreno em conflitos recentes são provavelmente os que melhor avaliam a nova gama de problemas relacionados à segurança coletiva após a Guerra do Golfo. Entre esses, os que são membros da OTAN ou dispõem de um estamento militar sofisticado e experiente possuem uma clara vantagem comparativa nos debates que hoje se travam no CSNU. Os membros não permanentes se organizam em grupos, seja por sua participação no Movimento Não Alinhado, seja por se considerarem particularmente afetados por um assunto e formarem um núcleo de "amigos" de uma questão. Um grupo adicional, que dependendo da configuração do Conselho em dado momento pode ser bastante heterogêneo, é constituído pelos que não são nem membros permanentes nem integram o MNA, os chamados "non-non" (designação aplicável por exemplo a Brasil, Nova Zelândia ou República Tcheca). Segundo a dinâmica que se estabeleceu já no fim dos anos oitenta quando foi negociado o cessar-fogo Irã-Iraque, os membros não permanentes do Conselho na maioria das vezes só são consultados depois que os P-5 acertaram entre si os ponteiros, o que aliás pode haver começado como um entendimento entre os três membros permanentes ocidentais ou entre os EUA e um dos P-5, para posteriormente abarcar os demais (a integração da China no consenso dos P-5 tende a ficar para o final). Este processo negociador não raramente relega os membros não permanentes a pouco mais do que observadores de negociações para a adoção de projetos de resolução e declarações presidenciais. Mesmo assim, alguns países demonstram capacidade de interagir de forma criativa e até de influir no tratamento de determinados assuntos. A atuação brasileira nos casos do Haiti, de Angola e Moçambique pode ser incluída nessa categoria. Os islâmicos, com o apoio do "caucus" não alinhado do CSNU, exerceram inegável pressão diplomática para defender os interesses do governo bósnio em estreita coordenação com o Embaixador Sacirbey da Bósnia e Herzegovina ao longo da crise na ex-Iugoslávia. A Nova Zelândia assumiu liderança na redação do estatuto do Tribunal Internacional para Ruanda. Esta última, juntamente com Argentina, Brasil e outros não permanentes, foi ativa na promoção de métodos mais transparentes e organização mais racional dos trabalhos do CSNU, e tem conseguido aprimorar os mecanismos ainda *ad hoc* de consultas entre o CSNU o Secretariado e os contribuintes de tropas não membros do Conselho de Segurança – sem dúvida uma das áreas em que tem havido progressos significativos. O Movimento Não Alinhado procura se manter vivo e unido, apesar de haver desaparecido o mundo bipolar que lhe deu origem. Por falta

de outra instância de coordenação política entre países em desenvolvimento o MNA acaba atuando como um interlocutor mais relevante do que seria de supor-se. Quando se trata de decidir se o Conselho recorrerá ou não ao Capítulo VII, entretanto, a força motriz do processo decisório é, sem dúvida, a das principais potências, e, sobretudo, a da principal entre elas, com o Secretariado fornecendo os insumos e pareceres que abrem o caminho para as decisões específicas, como visto no caso do Haiti.

O papel do Secretariado é de indiscutível importância. Os debates nas consultas informais do Conselho de Segurança quase sempre se focalizam nas observações dos relatórios periódicos que o Secretariado apresenta, e o Secretário-Geral não raras vezes faz aparições para opinar ou transmite informações e sugestões por seus Representantes Especiais. Em que pese ao distanciamento progressivo que se instaurou entre a delegação norte-americana e Boutros-Ghali, seus relatórios costumavam levar em consideração as preferências de Washington e abriram caminho para as intervenções norte-americanas na Somália e no Haiti segundo modalidades previamente esclarecidas com os EUA. Também a intervenção francesa em Ruanda se beneficiou, como vimos, de relatório do Secretário-Geral que lhe preparava o terreno. No caso da ex-Iugoslávia as dificuldades foram de dimensão incomparavelmente maior em vista dos desentendimentos entre os membros permanentes ocidentais. Mas Boutros-Ghali não hesitou a reeditar relatório em fins de 1995 "for technical reasons" para reformular proposta que não havia sido bem recebida pelos EUA de estabelecimento de uma força multinacional na Eslavônia Oriental croata, quando Washington queria que, nesse caso particular, a missão fosse atribuída a força da ONU, e assim ocorreu.

Pela experiência como responsável pelo Departamento e Operações de Paz durante os anos de mais intensa e complexa atividade da ONU nesse campo, o Secretário-Geral Kofi Annan chega ao cargo com credenciais dificilmente igualáveis na compreensão das intrincadas questões de comando e controle, obtenção de tropas e apoio logístico, reembolso, integração de diferentes componentes de uma operação em um todo coerente e, certamente, do uso da força. Suas ideias estão resumidas em recente palestra pronunciada em Halifax, no centro de treinamento canadense para operações de paz, intitulada "*Peace Operations and the United Nations: preparing for the next century*". Nesse texto ele rejeita a noção de que, em vista das dificuldades enfrentadas na Bósnia e na Somália, a ONU deve doravante se resignar a

evitar envolvimento em certos conflitos. Na sua opinião a opção do não envolvimento inexiste, em parte por causa da pressão da mídia sobre as opiniões públicas (o fator "CNN"), e em parte porque a inação deixa o campo aberto para a intervenção de outros atores menos legítimos que correm o risco de agravar a situação. A escolha é portanto entre "*legitimate involvement and other more ominous forms of intervention*". Na sua avaliação "*absent a concerted effort to strengthen the United Nations as the centre for harmonizing interests and implementing the wishes of all the Members, it will be only a matter of time before a great power comes to the Council seeking official blessing for its intervention, is denied this blessing, and takes unilateral action*".[16] Sem pretender soar excessivamente alarmista, Annan prevê, não obstante, um futuro preocupante se a ONU aceitar o não envolvimento.

De especial interesse são suas afirmações sobre segurança coletiva. Annan tenta apresentar a acomodação de interesses nacionais conflitantes por meio de mecanismos institucionais aceitáveis por todos como uma opção pragmática, mas sem deixar dúvidas quanto à necessidade de se chegar a um enfoque mais sistêmico sobre segurança coletiva. A julgar por algumas de suas ideias específicas (como a do "consentimento induzido", exposta no Subcapítulo sobre a ex-Iugoslávia), ele está disposto a reexaminar conceitos consagrados e buscar novas direções. Ainda que algumas de suas postulações exijam exame cuidadoso no detalhe, os contornos gerais de sua visão parecem responder às exigências do momento, quando ele afirma que "*[We] will require an effective system of collective security (one element of which would be peacekeeping) at the disposal of the Security Council. To think in terms of a system means to stop thinking of each individual case as if it existed in isolation, and to Begin to think of an overall framework which would pre-empt the need for so many new operations. An effective system of collective security would rest on three essential elements: consistent and timely response, resources, and sustained commitment*".[17]

Boutros-Ghali já salientara com aprovação, em sua Agenda para a Paz, que um número crescente de atores não governamentais estavam prestando uma contribuição crescente para aumentar as possibilidades de êxito da segurança coletiva.[18] Farouk Mawlawi argumenta que, em uma ordem que tende para a multipolaridade, os atores não governamentais assumem maior proeminência até no contexto diplomático da promoção da paz e segurança internacionais.[19] Eventualmente uma figura de renome internacional, como o ex-Presidente Jimmy

Carter, poderá negociar um cessar-fogo, como ocorreu na ex-Iugoslávia, ou dialogar com interlocutores propositalmente evitados por agentes governamentais. Tais intervenções, entretanto, correm o risco de não alcançarem seus objetivos se não forem coreografadas com representantes governamentais (o que certamente não terá sido o caso em relação às iniciativas de Jimmy Carter). A atuação não governamental na área humanitária, embora não vise substituir a ação diplomática, se entrecruza com ela e nesse sentido requer coordenação harmoniosa para que não surjam casos como ocorreu, em dado momento, em Ruanda, quando – segundo Roméo Dallaire – a população local teve dificuldade em entender o que a comunidade internacional pretendia. Diferentemente do que ocorre no âmbito econômico e social, em que as Organizações Não Governamentais podem reivindicar status consultivo junto ao ECOSOC, a interação entre ONGs e o Conselho de Segurança opera de maneira ainda muito informal, mediante colóquios, seminários e/ou contatos de corredor. Sobre o terreno a situação é outra, com uma extensa literatura se desenvolvendo a respeito dos problemas de coordenação entre os esforços de paz da ONU e a ação humanitária e de proteção de direitos humanos por parte de uma multiplicidade de ONGs. O Comitê Internacional da Cruz Vermelha, como única entidade não governamental a possuir status de observador na Assembleia Geral e por seu papel como depositário de instrumentos jurídicos multilaterais na esfera do direito humanitário pode ser considerado um caso especial e sua presença na ante-sala das consultas informais entre membros do Conselho talvez possa ser considerado um fenômeno de "status informal de observador" do CSNU. O fato de organizações como a Cruz Vermelha não atuarem de forma coercitiva e se pautarem, em princípio, pela imparcialidade lhes confere um tipo de autoridade moral menos politizada que lhes reserva um campo de ação no qual não competem, na realidade, com a ONU. A divisão de tarefas poderá exigir ajustes, no futuro, mas embora os atores não governamentais estejam adquirindo espaço cada vez maior nas relações internacionais, não parece previsível que sua relação institucional com o Conselho de Segurança em Nova York venha a se alterar em futuro próximo.

(D) O Brasil

A Política de Defesa Nacional, apresentada pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso em 7 de novembro de 1996, constitui um documento de relevância para a ação do Brasil no campo da paz e segurança internacionais.[1]

Dentre as vinte diretrizes específicas, enumeradas no texto, mais da metade guarda relação com a esfera diplomática, e cinco pelo menos afetam diretamente a atuação do Brasil em um foro como o Conselho de Segurança, a saber: a) contribuir para a construção de uma ordem internacional baseada no estado de direito, que propicie a paz universal e regional e o desenvolvimento sustentável da humanidade; b) participar crescentemente dos processos internacionais relevantes de tomada de decisão; c) aprimorar e aumentar a capacidade de negociação do Brasil no cenário internacional; d) participar de operações internacionais de manutenção da paz, de acordo com os interesses nacionais; e) intensificar o intercâmbio com as Forças Armadas das nações amigas. Referências à solução pacífica de controvérsias e uso da força apenas como recurso de auto-defesa reafirmam a orientação não coercitiva de nossa postura externa.

Juntamente com o Japão, o Brasil continua a ser o membro não permanente com maior número de anos no Conselho de Segurança (1946-47, 1951-52, 1954-55, 1963-64, 1967-68, 1988-89, 1993-94). Como único candidato do Grupo Latino-Americano e do Caribe às eleições que terão lugar durante a 52ª Assembleia Geral é possível antecipar que a partir de 1º de janeiro de 1988, o Brasil estará começando seu oitavo biênio como membro não permanente do Conselho de Segurança, após dois períodos consecutivos interrompidos por uma ausência de apenas três anos. Estes números são indicativos não somente de um interesse em se fazer ouvir nas deliberações do órgão, como sublinham as responsabilidades do Brasil na preservação da autoridade política das Nações Unidas e do Conselho de Segurança.

O fato de o Brasil se haver situado em anos recentes entre os dez maiores contribuintes de tropas para operações de paz e ser lembrado por observadores independentes como possível membro permanente em um Conselho de Segurança ampliado apenas reforçam um perfil de credibilidade na esfera de atuação do CSNU. O investimento de capital diplomático e – cada vez mais – de apoio militar na preservação e no fortalecimento do sistema multilateral de proteção da paz e segurança internacionais acaba por fazer com que sua vitalidade e legitimidade constituam, em suma, um objetivo de interesse nacional. Raciocinando como propõe o Secretário-Geral Kofi Annan, o esfacelamento do sistema interessaria, em última análise, apenas àqueles que desejassem ter liberdade para intervir unilateralmente dispensando com a legitimação proporcionada pelas decisões multilaterais.

Durante sua última passagem pelo Conselho, o Brasil participou de uma das fases do trabalho mais intenso do órgão, pronunciando-se pelo voto sobre um número superior de resoluções do que no transcurso dos seis biênios anteriores somados. Conforme evidencia o padrão de votação brasileiro no período estudado, nas poucas ocasiões em que o Brasil não se associou a uma decisão do Conselho, ou contribuiu pela abstenção para que uma decisão não fosse adotada (6 vezes no total), estiveram em jogo questões relacionadas à autorização (no caso da suspensão do embargo, ao término) de medidas coercitivas pelo CSNU. Admitida a existência de toda uma gama de questões delicadas que se situam no âmbito do Capítulo VI da Carta, são as medidas que contemplam a coerção as que geram maior controvérsia e comportam maior risco de afetar negativamente a imagem das Nações Unidas, por esta razão nos concentramos nelas.

Os quatro casos examinados no Capítulo anterior foram os que maiores desafios apresentaram à comunidade internacional após a Guerra do Golfo. Na Somália, a dimensão da crise humanitária e a relativa inexperiência do Conselho em operar em ambiente consensual contribuiu para que a opção coercitiva fosse considerada com certa naturalidade em um primeiro momento. Quando o Brasil ocupou a presidência do Conselho em outubro de 1993, durante os incidentes críticos para o futuro da presença internacional na Somália, já se desfaziam as ilusões com respeito à possibilidade de imposição da paz pela força em situações como aquela. A abstenção do Brasil com respeito à proposta, não adotada, de levantamento do embargo de armas aplicável à ex-Iugoslávia que visava permitir à Bósnia rearmar-se, se pautou pelos riscos de agravamento e alastramento do conflito que uma canalização de armas para Sarajevo possivelmente acarretaria. Em relação a Ruanda, não era possível apoiar intervenção por uma força multinacional que carecia de representatividade para merecer este nome, cujos objetivos humanitários pareciam – na melhor das hipóteses – entremeados a cálculos políticos não declarados, e que não contava com o apoio dos países da região, além de ser frontalmente indesejada pelas autoridades que haviam assumido a liderança do país após terem sido vítimas de um genocídio. No caso mais complexo do Haiti, o Brasil atuou em sintonia com o sentimento preponderante na América Latina ao procurar consignar na resolução que autorizaria a primeira intervenção coercitiva da ONU no hemisfério a excepcionalidade das circunstâncias que a tornavam admissível. Não havendo sido possível fazê-lo, a abstenção constituiu a opção que, sem impedir o êxito da missão e o

regresso do presidente legítimo a Porto Príncipe, simbolizou a adesão regional aos princípios da não ingerência em assuntos internos e solução pacífica de controvérsias, que continuarão a dominar o seu léxico diplomático, e fazem parte da Constituição brasileira.

Havendo não só sobrevivido incólume à turbulência do biênio 93-94 mas afirmado uma postura de equilíbrio e sensatez em sua atuação em favor da estabilidade regional e internacional ao longo dos últimos anos, um Brasil democrático e em fase de crescimento econômico e desenvolvimento social poderá continuar a prestar uma contribuição relevante ao trabalho do Conselho de Segurança em seu próximo turno como membro não permanente. Existem indícios de que o processo *ad hoc* de articulação de respostas do Conselho às situações colocadas em sua agenda evolua em algum momento, como sugere Kofi Annan, em direção a uma reflexão mais sistemática. Lord Carrington acaba de reunir nas imediações de Londres uma "força tarefa" integrada por oito membros, entre os quais o Embaixador Celso Amorim, Brent Scowcroft, Olara Ottonu, que se encontrará ao longo de 1997 para refletir sobre o lugar da coerção na ação futura do Conselho de Segurança (trata-se da "*International Task Force on Security Council Peace Enforcement*"). Seja no contexto de discussões eventualmente mais sistemáticas ou não, certas percepções decorrentes de análises e comentários abordados neste trabalho, mas não necessariamente limitadas a elas, podem ser condensadas em um conjunto de ideias para o futuro.

Começarei pelo mais geral até chegar ao mais específico. Uma feição marcante do período que se iniciou com a assunção da Secretaria-Geral da ONU por Boutros-Ghali foi a militarização do vocabulário com que a paz e a segurança internacionais passaram a ser abordadas em detrimento da linguagem da diplomacia. Vimos como a Agenda para a Paz se inclinava em direção intervencionista e coercitiva e como, na Somália e na Bósnia, operações da ONU concebidas para atuar sob o Capítulo VI se transformaram em instrumentos de coerção sem, por isso, alcançarem seus objetivos. Vimos também como não foi respondida a carta do Embaixador João Clemente Baena Soares ao SGNU, em que ele perguntava se era possível adotar sanções contra o regime de Cédras no Haiti sem referência ao Capítulo VII. A Carta da ONU se revelou suficientemente elástica para permitir interpretações de seus Artigos em um sentido que favorece a coerção. Um movimento na direção oposta pode ser deliberadamente promovido como forma de corrigir rumos e reservar a coerção para casos extremos, em

consonância com a filosofia do recurso ou ameaça de recurso à força apenas em última hipótese, segundo o Artigo 2 (4) da Carta da ONU. Para dar um exemplo, as sanções contra o Haiti poderiam haver sido caracterizadas explicitamente como uma medida inserida em um contexto de solução não militarizada de controvérsias, como um expediente de Capítulo VII com um sinal negativo na frente.

O Brasil está particularmente bem posicionado para promover um processo de reabilitação da diplomacia, aumentando o ônus da passagem da mediação não coercitiva para as medidas de Capítulo VII, por um lado, e incentivando a trajetória inversa (isto é, do VII ao VI), em um movimento oposto ao da Agenda para a Paz. Não só temos sido capazes de conviver pacificamente com nossos vizinhos há mais de cem anos, como temos contribuído com pessoal militar para o êxito de missões de paz da ONU o que demonstra que o nosso pacifismo não exclui um engajamento em tropas e material nos teatros conturbados da África Austral, da América Central, da Europa Oriental. Desnecessário aduzir que os atos de agressão internacionais inequívocos continuarão a justificar respostas firmes, inclusive as mais coercitivas, do Conselho de Segurança.

Mas a temática humanitária, de direitos humanos, de propagação da justiça e de disseminação da democracia não precisa ficar atrelada ao contexto das ameaças à paz e segurança internacionais. Com a exceção dos "*worst case scenarios*" como os casos de genocídio, não há porque favorecer o estabelecimento de uma relação automática entre crise humanitária e intervenção militar coercitiva. O respeito aos direitos humanos, à justiça e à democracia podem ser promovidos por pressão internacional não militarizada ou mesmo pela arte da persuasão ou pela expectativa de ganhos econômicos e comerciais. Os atores não governamentais legítimos e Agências Especializadas como o Alto Comissariado para os Refugiados e o Programa Mundial de Alimentos terão possivelmente um campo fértil de atuação nos anos vindouros. Pode ser que em determinadas crises o uso da força tenha que ser contemplado para salvar vidas humanas, mas nenhuma ação coercitiva pode prescindir de uma estratégia de pacificação política na qual inserir-se. Trata-se, em suma, de distinguir entre responsabilidade coletiva e segurança coletiva no campo humanitário e dos direitos humanos.

Como visto em relação à ex-Iugoslávia, o valor "tolerância" merece ênfase ainda maior do que já tem recebido no combate à discriminação fundada em preconceitos raciais, religiosos e culturais, como parte de um esforço

consciente de promoção de causas moralmente eloquentes, capazes de serem abraçadas por um mundo em desenvolvimento que não precisa permanecer empobrecido também no plano ético. Adicionalmente, a tolerância pode fazer parte de uma estratégia tendente a integrar todos os atores internacionais legítimos em uma sociedade internacional mais harmoniosa, enquanto não se consolidam padrões rígidos de antagonismo – como diz Robert Ross com o pensamento voltado para a China.[2] Trata-se, neste caso também, de desenvolver algo já praticado pelo Brasil, como, por exemplo, quando conciliamos concepções aparentemente irreconciliáveis de direitos humanos na Conferência de Viena, ou quando aproximamos posições extremistas no Subgrupo sobre sanções do Grupo de Trabalho sobre uma Agenda para a Paz, recebendo agradecimentos dos EUA, da União Europeia, dos chineses e do Movimento Não Alinhado.

Privilegiar a linguagem da diplomacia não significa descuidar do aprofundamento de questões militares que requererão, pelo contrário, consulta e interação intensificada com representantes das Forças Armadas do País e com interlocutores da área de defesa de outros países. O acúmulo de experiência decorrente da participação de um número crescente de brasileiros em operações de paz representa uma fonte de informações que merece ser explorada no contexto do desenvolvimento de elementos de doutrina capazes de ajustar práticas anteriores a desafios novos. Esse processo, como se viu, já começou. Compete ao Brasil, em conjunto com outros contribuintes de tropas, velar pela preservação das distinções essenciais da Carta entre as modalidades de ação que contemplam a força e as não coercitivas. O envolvimento nos esquemas de *standby* e no grupo dos "amigos da reação rápida" mantém o Brasil em contato com iniciativas que ainda precisam ser testadas, e cujo desempenho poderá ter implicações no plano dos conceitos e da doutrina, no que se refere ao problema do uso da força para os quais estaremos atentos.

A presença do Brasil no Conselho de Segurança nos próximos dois anos coincidirá com seu regresso à Corte Internacional de Justiça, por intermédio da presença entre seus juízes do Ministro Francisco Rezek. A atuação da Corte para a solução pacífica de controvérsias pode ser mais valorizada pelo CSNU do que tem sido, e talvez seja possível antever funções mais ambiciosas para a CIJ. O ex-Presidente da Corte, Sir Robert Jennings, referiu-se recentemente ao papel da Corte de Justiça da União Europeia no Luxemburgo para o julgamento das fronteiras jurídicas entre os diferentes órgãos europeus,

como pretexto para suscitar problemas análogos que poderiam ser trazidos à CIJ. Jennings afirmou, em particular, que "*in the case of the United Nations these issues can be both fundamental and of the greatest practical importance: the legal relationship between political and legal appreciation, between the Security Council and the Court, and when and to what extent the Court might or should have powers of judicial review of administrative action or of political decision*".[3] Como lembra o Embaixador Ramiro Guerreiro, não há na Carta recurso algum para a declaração de inconstitucionalidade de decisões tomadas pelo Conselho de Segurança, a Corte pode dar parecer mas não sentença.[4] Mas um movimento no sentido indicado por Jennings pode ser estimulado, em nome do respeito à lei, das boas práticas de governo e da democratização das relações internacionais, equilibrando a liberdade interpretativa que tem acarretado verdadeiras "reformas brancas" do mandato do Conselho de Segurança, como observa o Embaixador Ronaldo Sardenberg.[5] A Corte tem também um papel a desempenhar como agente de diplomacia preventiva ao promover o diálogo entre partes em litígio, e o mesmo pode ocorrer com o recentemente estabelecido Tribunal Internacional do Direito do Mar (para o qual também foi eleito um jurista brasileiro, o Professor Vicente Marotta Rangel).

Não parece haver dúvida de que a segurança coletiva quando e se vier a ser acionada em anos vindouros não o será com base nos arranjos e procedimentos dos Artigos 43 e 47 do Capítulo VII da Carta. As opções utilizadas nos últimos anos foram tropas da ONU, coalizões ou forças multinacionais, alianças defensivas ou "arranjos regionais". Na ausência de um debate organizado ou de uma negociação internacional sobre o futuro da segurança coletiva o "*enforcement*" voltará a ser contemplado sob alguma daquelas três categorias. Para um país que não tem interesse em enfraquecer o multilateralismo, o desafio que se apresenta é o de conviver com a imprevisibilidade inerente aos métodos decisórios do Conselho de Segurança, evitando, na medida do possível, que eles se distanciem da letra e do espírito da Carta, sem contudo assumir um legalismo intransigente que acabe por levar as grandes potências militares, e sobretudo os EUA, a preferir a ação independente e unilateral e contribua indiretamente para marginalizar o Conselho de Segurança. Um Conselho excessivamente ativo e intrusivo pode ser um problema ao invés de uma solução. Mas um Conselho irrelevante talvez comporte ameaças ainda maiores para convivência internacional.

A partir dessa ótica, algumas considerações adicionais poderiam ser feitas. Vimos como existe uma assimetria estrutural para a questão do equacionamento da componente regional no quadro mais amplo da segurança coletiva, em vista da existência de um mecanismo como a OTAN que não encontra similar em outra região qualquer. Parece recomendável, nesse sentido, acompanhar de perto a evolução da OTAN, obter acesso às formulações de doutrina desenvolvidas em seu seio que possam ter aplicação global e repercutir no trabalho do Conselho de Segurança, além de manter diálogo em nível político e eventualmente militar com os países que a integram, e com sua sede. Uma observação atenta da atividade da Organização para a Unidade Africana também se justificaria, em função da importância que assumiram as crises africanas para a agenda do CSNU e dos interesses brasileiros no Atlântico Sul e, por extensão, na África. Sem prejuízo da exploração de todos os canais diplomáticos de que dispomos com vistas a uma atuação bem informada e equilibrada no CSNU, com dois países em particular ela se torna especialmente importante.

De acordo com os dados atualmente disponíveis Brasil e Argentina coincidirão no Conselho de Segurança no ano de 1999, como ocorreu em 1994. Da última vez que isto ocorreu a convivência entre os dois parceiros no MERCOSUL, cujo relacionamento bilateral intenso e multifacetado dispensa elaboração, não correspondeu ao nível de sintonia que seria desejável, mercê de uma atuação externa por parte de Buenos Aires que colocou o alinhamento com Washington acima da coordenação regional na esfera precipuamente política do Conselho de Segurança. Sem pretendermos ensaiar uma voz unívoca sobre toda a gama de assuntos, conviria encontrar os meios para minimizar a possibilidade de desentendimentos, em particular com respeito a eventuais problemas na região latino-americana. Inútil frisar que esses cuidados especiais não substituiriam a estreita coordenação bi e plurilateral com todos os países da América Latina e do Caribe que costumamos manter.

Como prevê o Ministro Luiz Felipe Lampreia em Conferência sobre o Brasil no Século XXI, "no horizonte previsível as relações internacionais serão dominadas, do ponto de vista estratégico-militar, pelo unipolarismo, como predomínio da única superpotência remanescente do período anterior, os Estados Unidos, cuja perda – apenas relativa – de poder econômico em nada alterou sua condição de único ator global capaz de jogar e influir nos diversos tabuleiros diplomáticos".[6] Esta circunstância não pode ser minimizada quando se trata de pensar o futuro do Conselho de Segurança. Os EUA

detém as rédeas de sua ação e inação, e de Washington dependerá em grande medida a evolução da segurança coletiva nos últimos anos do Século XX e primeiros do XXI, tanto no que se refere aos motivos e os fins que propiciam o seu acionamento, como no tocante aos instrumentos e meios selecionados para impô-los. Estar a par dos planos norte-americanos pode parecer fácil em se tratando de um país onde a liberdade de expressão e de imprensa alcança níveis pouco igualados no resto do mundo. Entretanto, como visto nos casos da Somália e sobretudo da Bósnia, nem sempre é simples acompanhar a evolução no posicionamento dos formuladores políticos e militares em Washington. As diretrizes oficiais adotadas pelo governo Clinton revelam um relativo desengajamento em relação a ação da ONU na manutenção da paz. Sua inadimplência em face dos orçamentos regular e de operações de paz levantam dúvidas sobre o compromisso de Washington com o futuro da ONU. Mas a busca da legitimidade do Conselho de Segurança para as intervenções no Golfo, na Somália, no Haiti e na ex-Iugoslávia revelam também uma disposição a manter em funcionamento o Conselho de Segurança e a escolha da Embaixadora Albright para comandar do Departamento de Estado pode ser vista como um gesto que prestigia sua ocupação anterior. O diálogo com os EUA é facilitado pelo fato apontado pelo Embaixador João Augusto de Araújo Castro de que, entre os latino-americanos o Brasil se distingue por ser um país onde não existe sentimento popular anti-americano, nem há causa para ressentimento histórico.[7] O êxito com que a paz e a democracia têm sido preservados na América do Sul, em consulta com os EUA, na fronteira Peru-Equador e no Paraguai, pode ser visto como um fator de consolidação da confiança mútua na esfera da paz e segurança regional. Mas persiste uma certa fragilidade nos entendimentos sobre segurança regional que requererá possivelmente um esforço paralelo de reflexão complementar aos que tendem a convergir para a CSNU e que talvez requeira esforços adicionais aos que se desenvolvem atualmente no contexto do exercício sobre segurança hemisférica iniciado em Williamsburg e Bariloche. O caso do Haiti serve como lembrança de que são necessárias reservas de compreensão e respeito recíproco, para que, quando os pontos de vista não forem iguais, a divergência seja aproveitada como um fator para o amadurecimento da relação, em benefício da compreensão recíproca.

Os EUA detêm a chave do enigma da ampliação do Conselho de Segurança. Se hoje não parece mais politicamente viável uma ampliação que só promova Alemanha e Japão à condição de membro permanente, tampouco

se pode afirmar que assentos permanentes individuais para países em desenvolvimento da África, América Latina e Ásia estão sendo seriamente contemplados por Washington. Essa evolução em si pode ser considerada positiva para a causa de uma maior representatividade e legitimidade, e em última análise fortalecimento, do Conselho de Segurança, na medida em que parece, hoje, mais remota a ampliação da categoria de membros permanentes em bases discriminatórias. Mas o desfecho final do processo depende de condicionantes que incluem, não apenas, fatores relacionados ao equilíbrio de poder no plano internacional como as relações entre a Casa Branca e o Capitólio. O Brasil já se declarou preparado a assumir as responsabilidades inerentes à condição de membro permanente e continua a ser citado como o candidato natural da América Latina a essa posição. Entrementes, a perspectiva de ocupar um assento não permanente, em 1998-99, nos abrirá nova oportunidade para que continuemos a prestar uma contribuição às atividades do Conselho de Segurança à altura de nosso compromisso com a paz e de nossa tradição diplomática.

Transcorridos trinta anos desde que o Embaixador Araújo Castro representou o Brasil no Conselho de Segurança, suas palavras ainda ecoam com a mesma ressonância: "As Nações Unidas não constituem uma garantia de paz mundial. Por isso mesmo, teremos de preservá-la e de trabalhar pelo seu fortalecimento. Os custos de manutenção da Organização são mínimos em comparação com os riscos que correríamos na eventualidade de seu desaparecimento".[8]

Conclusão

A ameaça de holocausto nuclear e o perigo de guerra global do período da Guerra Fria cederam lugar a um ambiente internacional potencialmente menos tenso e instável, em que a paz, onde ela corre riscos, passou a depender mais do que no passado das decisões do Conselho de Segurança. Mas, embora a segurança coletiva tenha voltado a ocupar espaço na agenda internacional, não é possível prever, ainda, se o Conselho de Segurança será capaz de afirmar sua autoridade segundo padrões de comportamento que o reforçam e legitimam, ou se suas decisões evoluirão em um sentido arbitrariamente intervencionista e coercitivo, ou sofrerão outras mutações que venham a descaracterizar o órgão que as adotou como a instância que atua em nome de todos os Estados membros das Nações Unidas, como exige o Artigo 24 da Carta. O Conselho de Segurança não será capaz de consolidar e ampliar o consenso dos primeiros anos da presente década se a autorização da coerção não for disciplinada e posta a serviço de uma concepção autenticamente multilateralizada da segurança coletiva. O Presidente da Corte Internacional de Justiça, Mohamed Bedjaoui, descreve com particular clareza o desafio que se apresenta ao Conselho de Segurança em um momento de tão grandes possibilidades para a paz: "*the task is to subject the use of force to ever more rigorous discipline, to confirm and develop the rules which fortify Just recourse to it, eliminate the*

practices which lead it astray and to endow such recourse with the respect and recognition it inevitably arouses when it serves to found order upon justice".[1]

Há quem considere preferível – como o Copresidente da *Commission on Global Governance*, Sir Sridath Ramphal – admitir a reinterpretação, em bases multilaterais, do campo de aplicação de certos princípios basilares da Carta da ONU, até mesmo o da não ingerência em assuntos que dependem essencialmente da jurisdição interna, a correr o risco de ver emergir um mundo em que "*there will (...) be no rules at all save those that answer to the call of national politics in major countries*".[2] O Embaixador Ramiro Guerreiro não parece discordar quando ele afirma que "a Carta tende a ser adaptada a novas circunstâncias e novas pressões da opinião mundial por meio de interpretações" e conclui com referências à "acrescida importância da presença do Brasil no Conselho de Segurança" justamente por esta razão.[3] O Almirante Mário César Flores se expressa em termos análogos ao defender um Brasil "ativo nas formulações e reformulações da nova ordem internacional" e favorecer uma atuação "capaz de contribuir, tanto no plano das ideias como no plano da ação, com decisões tão democráticas quanto possível, em harmonia com nossos interesses e nossa identidade".[4]

A segurança coletiva surgiu ao fim da I Guerra Mundial como manifestação de uma veia idealista que fracassou na sua tentativa de evitar a recorrência de um flagelo comparável. Após a II Guerra Mundial, ela foi redefinida em termos mais realistas, que são os da Carta da ONU, para permanecer "congelada" pela Guerra Fria durante quase meio século, e reaparecer, após a Guerra do Golfo, envolta em uma nova dinâmica que tanto poderá lhe garantir um lugar de honra no limiar do Século XXI como gradualmente desfigurá-la. Ao mesmo tempo em que parece estar sendo articulado (e não negociado) no Conselho de Segurança um novo paradigma, outros processos se desenvolvem, paralelamente, que influirão, também, sobre o futuro da segurança coletiva universal no ordenamento internacional do século vindouro. A ampliação da OTAN é um deles, a evolução política interna nas principais potências mundiais – e especialmente nos EUA – é outro, as tratativas em curso sobre a reforma da ONU é um terceiro. Existirão outros. Aos olhos de alguns dos participantes nesses processos a

segurança coletiva da Carta da ONU apresenta interesse relativo, subsidiário, ou nenhum. Para outros ela deve ser posta a serviço de visões utópicas. Mas a preservação e o fortalecimento do multilateralismo no campo da segurança internacional pode representar também para um grande número de participantes um verdadeiro objetivo de interesse nacional.

Notas

Introdução

[1] Boutros-Ghali, "Current World Challenges as Reflected in the United Nations Today", "Indian Horizons" 44, nº 33, 1995, p.41.

Capítulo 1 (A)

[1] Em "Diplomacy" Kissinger comenta que a expressão inicialmente utilizada por Wilson foi a de "community of Power" e alude a ideia anterior de William Gladstone que se orientava no mesmo sentido. Entretanto, teria sido por sugestão de Grey que Wilson desenvolveria a concepção de segurança coletiva que se materializou no Pacto da Liga das Nações. (Kissinger, "Diplomacy", 1994, p.51, 74 e 223-224).
[2] Kissinger, "Diplomacy", Capítulo 2.
[3] Vide Jaspers, "Kant", 1957, p.117 e Kant, "La Philosophie de l'Histoire", 1947.
[4] Russel, "A History of Western Philosophy", 1945, p.546-556.
[5] Ricupero, 1994, in Fonseca Jr. & Nabuco de Castro p.79-80.
[6] Flynn & Scheffer, 1990, in Foreign Policy, p.77-103.
[7] Vide Lyons & Mastanduno, 1995, "Beyond Westphalia?".
[8] A periodização é de Lafer, 1994, "O novo cenário mundial e o Brasil".
[9] Huntington, "The Clash of Civilizations?", 1993, in Foreign Affairs, vol.72 nº 3, p.22-23.

[10] Wedgwood, "The Thirty Years War", 1938, Capítulo XII.
[11] Huntington, "The Clash of Civilizations?", 1993, in Foreign Affairs, nº 3, p.23.
[12] Vinhosa, 1990, "O Brasil e a Primeira Guerra Mundial" p.240-241.
[13] Gaddis Smith, "The Last Years of the Monroe Doctrine" 1994, p.27.
[14] Ibidem, p.31.
[15] Em 1940, a resolução XV da Conferência de Havana introduzia no âmbito interamericano os primeiros compromissos concretos de uma concepção limitada ao hemisfério ocidental de segurança coletiva, que excluía, por antecipação, a hipótese de ocupação pela Alemanha de possessões pertencentes à França ou Países Baixos nas Américas e instituía a noção de assistência recíproca em caso de ataque. Tal compromisso se inscrevia em uma série, adotada desde a primeira Conferência Interamericana de 1890 que proscreveu a aquisição de território pela força, até a Conferência para a Manutenção da Paz de 1936 que condenara a intervenção nos assuntos internos dos Estados. Formalização progressiva desses compromissos institucionalizariam eventualmente um subsistema de segurança coletiva nas Américas, cuja harmonização aos preceitos da Carta da ONU não se revelaria tarefa fácil na Conferência de São Francisco, onde, ironicamente, os adeptos de Monroe no governo norte-americano se aliaram aos latino-americanos.
[16] Boutros-Ghali, "Regionalisme et Nations Unies", 1968.
[17] Morgenthau, "Politics Among Nations", 1985, p.213.
[18] Kissinger, "Diplomacy", 1994, p.247.
[19] The Dictionary of Political Science, New York Philosophical Library, 1964, p.102-103.
[20] Bloomfield, "Collective Security and US interests", 1993, in Weiss "Collective Security in a changing world", p.190.
[21] Claude, "Swords into Plowshares", 1971.
[22] Russell, "The United Nations and United States Security Policy", 1968, p.52.

Capítulo 1 (B)

[1] Hildebrand, "Dumbarton Oaks", 1990, Cap.1.
[2] Ibidem, Cap.6.
[3] Ibidem, p.124.
[4] Cot & Pellet, "La Charte des Nations Unies", 1985, p.646-665.
[5] Cot & Pellet comentam que "*la distinction entre 'une situation susceptible de menacer la paix' [art.33] et 'la menace contre la paix' [art.39] peut se révéler parfois assez subtile et permettre des confusions qui ne sont pas*

toujours involontaires, entre les moyens dont le Conseil dispose au titre du Chapitre VI et du Chapitre VII de la Charte". Ibidem, p.665.
[6] Gromyko, "Mémoires", 1989, p.107.
[7] Gaddis Smith, "The Last Years of the Monroe Doctrine", 1994, p.48.
[8] Ibidem, p.54.
[9] Brazilian Institute of International Relations, 1957, p.94.
[10] A Palavra do Brasil nas Nações Unidas, 1995, p.31.
[11] Ibidem, p.18.
[12] Gaddis Smith, "The Last Years of the Monroe Doctrine", 1994, p.43.

Capítulo 1 (C)

[1] Liu, "Traditional Peacekeeping Operations: a historical perspective", 1994, p.1.
[2] Sobre isolamento ou intervenção vide, por exemplo, Robert Jackson, "International community beyond the Cold War, in "Beyond Westphalia?", p.59-83.
[3] Ruggie, "The United Nations and the Collective Use of Force: whither – or whether?", 1996, p.3.
[4] An Agenda for Peace, A/47/277, S/24111, 1992.
[5] Ullman, "Enlarging the Zone of Peace", in Foreign Policy, 1990, nº 80, p.113.
[6] Bandow, "Avoiding War", in Foreign Policy, 1992-93, nº 89, p.158.
[7] Luck, "Making Peace", in Foreign Policy, 1992-93, nº 89, p.144.
[8] Boutros-Ghali, "Le Pacte de l'Atlantique Nord", 1950, in "Revue Egyptienne de Droit International", p. 74.
[9] United Nations, Treaty Series, 1948, Volume 21, p.77.
[10] Guerreiro, "ONU: um balanço possível", in USP Estudos Avançados 25, 1995, p.133.
[11] A Força Interamericana de Paz, da qual participaria um contingente brasileiro de 1200 homens, foi autorizada por resolução do Conselho da OEA de 6 de maio de 1965. Seu mandato estipulava que a Força deveria "colaborar, dentro de um espírito de imparcialidade democrática, na restauração da normalidade na República Dominicana, na garantia da segurança de seus habitantes, na inviolabilidade dos direitos humanos e no estabelecimento de um clima de paz e de conciliação". (Arlindo Luiz Filho, Forças de Paz: a experiência brasileira, in Revista da ESG, dez. 1995 p.21-22).
[12] O sistema de segurança interamericano estaria passando por mudanças e revisões que impedem, na opinião de Heraldo Muñoz que para vários países latino-americanos ele seja atualmente seu único ou principal referencial de

segurança (vide Muñoz, "A Nova Política Internacional", 1995 cap. 3). Em sua dimensão anti-nuclear, pode-se dizer, entretanto, que a segurança da América Latina esteja passando por fase afirmativa, com o fortalecimento do sistema de Tlatelolco e os entendimentos Brasil-Argentina na área da não proliferação (que incluem o Chile no que se refere a armas químicas). A resposta apaziguadora dos países garantes do Protocolo do Rio de Janeiro ao conflito fronteiriço Peru-Equador ilustra a importância dos instrumentos de segurança sub-regionais no Hemisfério, onde a harmonização crescente de interesses no plano político e integração econômica e comercial em quadro de consolidação da democracia deixam margem cada vez mais exígua para o surgimento de crises internacionais graves.

[13] Dulles, "War or Peace", 1950, p.194-195. Dulles prossegue: "if it considers a situation as a threat to peace, it may decide what measures shall be taken. No principles of law are laid down to guide it; it can decide in accordance with what it thinks is expedient. It could be a tool enabling certain powers to advance their selfish interests at the expense of another power".

[14] Weiss, Forsythe, Coate, "The United Nations and Changing World Politics", 1994, p.43.

[15] Ibidem, citado p.59.

[16] O comentário foi feito por Pérez de Cuellar em colóquio intitulado "Choosing a UN Secretary-General", organizado pela UNA/USA em nov.1996.

[17] Cot & Pellet, "La Charte des Nations Unies", 1985, p.657.

[18] S/PV 2982, 1991, p.64-65.

[19] Fujita, "O Brasil e o Conselho de Segurança (Notas sobre uma década de transição: 1985-1995)", 1996, in Parcerias Estratégicas v.1 - nº 2 dez. 1996, p.97.

Capítulo 2 (A)

[1] Telegrama de DELBRASONU de 22.01.91.

[2] Weiss, Forsythe, Coate, "The United Nations and Changing World Politics", 1994. p.70.

[3] Vide Talbott & Beschloss, "At the highest levels", 1993, Cap.12.

[4] Telegrama de DELBRASONU de 21.12.90.

[5] Meiser, "United Nations, the first fifty years", 1995, p.268.

[6] Johnstone, "The aftermath of the Gulf War: an assessment of UN action", 1994, p.13-14.

[7] Talbott & Beschloss, "At the highest levels", 1993, p.285-287.

[8] Bailey, "The procedure of the UN Security Council", p.225.

[9] Citado em Talbott & Beschloss, "At the highest levels", 1993, p.282.
[10] Citado em Meiser, "United Nations, the first fifty years", 1995, p.257.
[11] A/45/PV.6 p.46.
[12] Citado em Meiser, "United Nations, the first fifty years", 1995, p.258.
[13] Johnstone, "Aftermath of the Gulf War; an assessment of UN action", 1994.
[14] Lamazière, "A resolução 687 (1991) do Conselho de Segurança das Nações Unidas, a Comissão Especial das Nações Unidas (UNSCOM) e o regime internacional de não proliferação de armas de destruição em massa", 1995, XXXI CAE.
[15] Meiser, "United Nations, the first fifty years", 1995, p.273.
[16] Talbott, "Post Victory blues", 1991-92, in Foreign Affairs vol. 71 nº 1, p.65-66.
[17] Citado in Johnstone, "Aftermath of the Gulf War: an assessment of UN action", 1994, p.68.
[18] Lamazière "A resolução 687 etc.", 1995, p.61.
[19] Flores, "A coerção militar nas próximas décadas", 1993, in Política Externa, vol.2 nº 2, p.62.
[20] Talbott & Beschloss "At the highest levels", 1993, capítulo 12.
[21] Ibidem.
[22] Ibidem, p.250.
[23] Flores, "A coerção militar nas próximas décadas", in Política Externa, vol.2 nº 2, p.63.
[24] Prins, "The applicability of the NATO model to United Nations Peace Support Operations under the Security Council", 1996, p.40.
[25] Hippler, "Pax Americana? Hegemony or decline", 1994, p.146.
[26] Thatcher, "The path to power", 1995, p.511.
[27] Ibidem, p.508.
[28] Comentários recolhidos por Meiser, "United Nations, the first fifty years", 1995, cap.15.
[29] A/45/PV.6 p.52.

Capítulo 2 (B)

[1] Documento S/23500, 31 de janeiro de 1992.
[2] Fujita, "O Brasil e o Conselho de Segurança (Notas sobre uma década de transição: 1985-1995), 1996, in Parcerias Estratégicas v.1 - nº 2 dez. 1996, p.98.
[3] Thatcher, "The path to power", 1995, p.510.
[4] Nye, "What new world order", 1992, in Foreign Affairs, vol. 71 nº 2, p.83.

[5] Rosecrance, "A new concert of powers", 1992, in Foreign Affairs, vol. 71 nº 2, p.79.
[6] Documento A/46/1 de set. 1991.
[7] A expressão é do Embaixador Ronaldo Sardenberg, vide, por exemplo o artigo "O Brasil e o papel das Nações Unidas na manutenção da paz e segurança internacionais", 1995, publicado pela editora UNB.
[8] O termo "agressão" foi definido pela XXIX Assembleia Geral na resolução 3314 de dezembro de 1974.
[9] Kouchner, "Le malheur des autres", 1991, p.199.
[10] Krauthammer, "The Unipolar Moment", 1990, in Foreign Affairs, vol. 70 nº 1, p.33.
[11] S/PV.3046 de 31 de janeiro de 1992, p.48-54.
[12] Ibidem, p.54.
[13] Stedman, "The new interventionists", 1992, in Foreign Affairs, vol. 72, nº 1, p.15.
[14] Ibidem, p.6.
[15] Lafer e Fonseca Jr., "Questões para a Diplomacia no Contexto Internacional das Polaridades Indefinidas", 1994, p.53.
[16] S/PV.3046 de 31 de janeiro de 1992, p.13-22.
[17] Ibidem, p.44.
[18] Ibidem, p.86-94.
[19] Ibidem, p.102-112.
[20] Ibidem, p.97.
[21] Documento S/23500, p.5.

Capítulo 2 (C)

[1] Documento A/47/277, S/24111 de 17 de junho de 1992.
[2] Paul Lewis, "UN set to debate peacemaking role", 04.09.92, New York Times.
[3] Weiss, Coate, Forsythe, "The United Nations and changing world politics", 1994, p.86-87.
[4] Documento A/47/277, S/24111, p.6.
[5] Ruggie, "The United Nations and the Collective Use of Force: whither - or whether?", 1996, p.5.
[6] Paul Lewis, "peacekeeping in fashion", 27.12.92, New York Times.
[7] Tharoor, "Beyond traditional peacekeeping", 1994, prefácio.
[8] Paul Lewis, "UN's top troop official sees no need for war room", 25.12.92, New York Times.

[9] Stedman, "UN intervention in civil wars: imperatives of choice and strategy", 1995, in "Beyond traditional peacekeeping", p.55-58.
[10] Documento A/47/277, S/24111, p.5.
[11] Tharoor, "Beyond traditional peacekeeping", 1994, prefácio.
[12] Rivlin, "UN reform from the standpoint of the United States", 1995, p.10.
[13] Ibidem, p.14.
[14] Documento A/50/60, S/1995/1, de 25 de janeiro de 1995.
[15] Huldt, "Working multilaterally: the old peacekeepers viewpoint", 1995, p.110-112.
[16] Citado em Stedman, "The new interventionists", 1992, in Foreign Affairs, vol. 72 nº 1, p.15.
[17] A/47/PV.6, set. 1992, p.58.
[18] A/47/PV.8, set. 1992, p.41.
[19] Telegrama confidencial de DELBRASONU nº 2417 de 17.10.92.
[20] Reação do Movimento Não Alinhado à Agenda para a Paz, transmitida por fax de DELBRASONU.
[21] Telegrama de DELBRASONU de 17.10.92.

Capítulo 3 (A)

[1] Comprehensive Report on lessons-learned from United Nations Operation in Somalia, 1995, prefácio do General Eisele Secretário-Geral Adjunto para Planejamento e Apoio ao Departamento de Operações de Paz.
[2] Stanley Hoffman, "Avoiding new world disorder", 25 de fevereiro de 1991, New York Times.
[3] S/PV.2982 de 5 de abril de 1991.
[4] Ibidem, p.43-52.
[5] Ibidem, p.36.
[6] Scheffer, "Toward a modern doctrine of humanitarian intervention", 1992, in University of Toledo Law Review.
[7] Telegrama de DELBRASONU de 26.06.91.
[8] Talbott, "Post-Victory Blues", 1991, in Foreign Affairs, vol. 71 nº 1, p.65.
[9] Weiss, Forsythe, Coate, "The United Nations and changing World Politics", 1994, p.104-105.
[10] Protocols Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, International Committee of the Red Cross.
[11] Press Release do Comitê Internacional da Cruz Vermelha nº 1731, de 4 de dezembro de 1992.
[12] Weiss, Forsythe, Coate, "The United Nations and Changing World Politics, 1994, p.105.

[13] Vide Terence Lyons e Ahmed Samatar, "Somalia, state collapse, multilateral intervention and strategies for political reconstruction, 1995.
[14] Ibidem, p.24.
[15] Clark, "Debacle in Somalia", 1992, in Foreign Affairs, vol. 72 nº 1, p.118.
[16] Lyons & Samatar, "State Collapse, Multilateral intervention, and Strategies for Political Reconstruction", 1995, p.29.
[17] Clark, "Debacle in Somalia", 1992, in Foreign Affairs, vol. 72 nº 1, p.119.
[18] Documento S/24868.
[19] Ibidem.
[20] Conroy, "Peacekeeping and peace enforcement in Somalia", 1994, in Mingst & Karns, "The United Nations in the Post-Cold War era", 1995, p.94.
[21] Ruggie, "The United Nations and the collective use of force, whither - or whether?", 1996, p.6.
[22] Ibidem.
[23] Ibidem.
[24] Meiser, "United Nations, the first fifty years", 1995, p.306.
[25] Sardenberg, "O Brasil na Presidência do Conselho de Segurança, in Fonseca Jr. e Nabuco de Castro, "Temas de Política Externa II", 1994, p.136.
[26] Meiser, "United Nations, the first fifty years", 1995, p.310.
[27] Comprehensive Report on lessons-learned from United Nations Operation in Somalia, 1995, prefácio do General Manfred Eisele.
[28] Entrevista do SGNU a Trevor Howe, publicada em 29 de julho de 1992 no Washington Post.
[29] Discurso pronunciado pelo Embaixador Celso Amorim no plenário da LI AGNU em 26.11.96.
[30] Rose, "Field coordination, Bosnia, 1994", in Whitman & Pocock "After Rwanda", 1996, p.151.

Capítulo 3 (B)

[1] "The United Nations and the situation in the Former Yugoslavia", DPI, 1995.
[2] Golding, "The evolution of United Nations peacekeeping", 1993, in International Affairs vol.69, nº 3 p.451-454.
[3] Akashi, "Upon return from the former Yugoslavia: some reflections on United Nations peacekeeping", 1995, International Peace Academy Roundtable 12 December 1995.
[4] Ibidem.
[5] Ibidem.
[6] Owen, "Balkan Odyssey", 1995, p.357.

[7] S/PV. 3247 de 29 de junho de 1993, p.96.
[8] Berdal, "United Nations peacekeeping in the former Yugoslavia", 1995, in "Beyond traditional peacekeeping", 1995, p.228.
[9] Ibidem.
[10] Ruggie, "Wandering in the void, charting the UN's new strategic role", 1993, in Foreign Affairs col.72 nº 5, p.26.
[11] Pfaff, "Invitation to war", 1993, in Foreign Affairs, vol.72, nº 3, p.97.
[12] Glenny, "The Yugoslav nightmare", 1995, in "The New York Review of Books", vol. XLII number 5.
[13] Ramcharan (Guiana), atualmente Diretor para a África do Departamento de Assuntos Políticos do Secretariado da ONU, trabalhou para a Conferência Internacional sobre a ex-Iugoslávia sob Vance e Owen. O comentário foi feito durante entrevista realizada em janeiro de 1997.
[14] Ruggie, "The United Nations and the collective use of force: whither or whether?", 1996, p.9.
[15] Ibidem, p.7-8.
[16] Talbott & Beschloss, "At the highest levels", 1993, p. 414-418.
[17] Citado em Meiser, "United Nations, the first fifty years", 1995, p.312.
[18] Owen, "Balkan Odyssey", 1995, p.357.
[19] Ibidem, p.112.
[20] Ibidem.
[21] Kissinger, artigo publicado no New York Post de 23 de fevereiro de 1992.
[22] Golding, "The evolution of United Nations peacekeeping", 1993, in International Affairs vol.69, nº 3, p.459.
[23] S/PV. 3247 de 29 de junho de 1993, p.136-138.
[24] Ibidem, p.138-142.
[25] Ibidem, p.134.
[26] Boyd, "Making peace with the guilty", 1995, in Foreign Affairs, vol.74 nº 5, p.34.
[27] Ruggie, "The United Nations and the collective use of force: whither - or whether?", 1996, p.10.
[28] Kaplan, "NATO and the United States", 1994, p.175-180.
[29] Ibidem, p.179.
[30] Citado em Kaplan, "NATO and the United States", 1994, p.179.
[31] Citado em Prins, "The applicability of the 'NATO model' to peace support operations under the Security Council", 1996, p.21.
[32] Prins, Ibidem, p.21.
[33] "NATO doctrine for Peace Support Operations", (Partnership for Peace unclassified), 11 de dezembro de 1995.

[34] "Field Manual 100-23 Peace Operations", Headquarters Department of the Army, (distribution unlimited), dezembro de 1994.
[35] Annan, "Peace Operations and the United Nations: preparing for the next century", 1996.
[36] Rose, "Field Coordination, Bosnia, 1994", in "After Rwanda", 1996, p.151.
[37] The Report of the Commission on Global Governance "Our global neighborhood", 1995, p.93.
[38] Guerreiro, "ONU: um balanço possível", 1995, in Estudos Avançados nº 25, 1995, p.135.
[39] Telegrama de DELBRASONU confidencial nº 1394 de 12.05.95.
[40] Stedman, "UN intervention in civil wars: imperatives of choice and strategy", 1995, in "Beyond traditional peacekeeping" p.59.
[41] Citado in Huntington, "The Clash of Civilizations and the remaking of world order", 1996, p.290.
[42] Ibidem, p.290-291.
[43] Ibidem, p.317.
[44] Lafer e Fonseca Jr., "Questões para a diplomacia no contexto internacional das polaridades indefinidas (notas analíticas e algumas sugestões)", 1994, in Fonseca Jr. e Nabuco de Castro, Temas de Política Externa Brasileira II.
[45] Discurso pronunciado pelo Embaixador Celso Amorim o Conselho de Segurança em 15 de dezembro de 1995.
[46] Banac, "Bosnian muslims: from religious community to socialist nationhood and postcomunist Statehood, 1918-1992", in "The muslins of Bosnia-Herzegovina", 1993, p.147.
[47] Entrevista, janeiro de 1997.

Capítulo 3 (C)

[1] "The United Nations and the situation in Rwanda", DPI, 1995.
[2] Citada em Meiser, "United Nations: the first fifty years", 1995, p.291.
[3] A observação de Gobineau é comentada em artigo de James Fenton "Rwanda, the past recaptured", New York Review of Books, volume XLIII, número 3, fev. 1996.
[4] Fenton, "Rwanda the past recaptured", New York Review of Books, volume XLIII, número 3, fev. 1996.
[5] Prunier, "The Rwanda crisis: history of a Genocide", 1996.
[6] Citado e comentado em "Our Global Neighborhood", Report of the Commission on Global Governance, 1995, p.89-90.
[7] Ibidem.

[8] "Comprehensive Report on Lessons Learned from United Nations Assistance Mission for Rwanda (UNAMIR), October 1993-April 1996", Lessons Learned Unit of the Department of Peacekeeping Operations, p.24.
[9] Documento S/1994/728.
[10] Ibidem.
[11] Telegrama de DELBRASONU de 18.06.94.
[12] Ibidem.
[13] Marie-France Cros, "intervention: des détails svp", 17 de junho de 1994, jornal "Le Soir" de Bruxelas.
[14] Braeckmann, "l'enfer du Rwanda et les bonnes intentions de la France", publicado em 20 de junho de 1994 em "La libre Belgique".
[15] Braeckmann, "le non du FPR à la France", "La libre Belgique", junho de 1994.
[16] "France deeper in Rwanda morass", Financial Times, 07.07.94.
[17] Telegrama de DELBRASONU de 18.06.94.
[18] "France's risky Rwanda plan", editorial do New York Times de 24.06.94.
[19] S/PV.3392 de 22 de junho de 1994 p.2-4.
[20] Dallmeyer, "National Perspectives on International Intervention: from the Outside Looking In", 1995, in "Beyond Traditional Peacekeeping", 1996, Lessons Learned Unit Department of Peacekeeping Operations, p.31.
[21] Whitman, "After Rwanda", 1996, introdução, p.9.
[22] Ibidem.
[23] Bennet, "Meeting Needs: NGO coordination and practice", 1995, citado em Whitman, "After Rwanda", 1996, p.15.
[24] "Comprehensive Report on Lessons Learned from United Nations Mission for Rwanda (UNAMIR) October 1993-April 1996", p.52.
[25] Dallaire, "The changing role of UN peacekeeping forces: the relationship between UN peacekeepers and NGOs in Rwanda", 1996, in "After Rwanda", p.205-217.
[26] Comprehensive Report on Lessons Learned from United Nations Assistance Mission for Rwanda (UNAMIR) October 1993-April 1996", p.58.
[27] Citado por Philip Gourevitch em "letter from Rwanda", 1997, in New Yorker, 20 de janeiro de 1997.
[28] Entrevista com Elizabeth Lindenmayer, outubro de 1996.
[29] Prunier, "Luttes armées au coeur de l'Afrique, le Soudan au centre d'une guerre régionale", 1997, in Le Monde Diplomatique de fev. 1997.

Capítulo 3 (D)

[1] Reproduzida em Baena Soares, "Síntese de uma Gestão, 1984-1994", 1994, anexo.
[2] Resolução MRE/RES.4/92.
[3] Guerreiro, "ONU: um balanço possível", 1995, in Estudos Avançados, nº 25, p.134.
[4] Citado em Baena Soares, "Síntese de uma gestão 1984-1994", p.111-112.
[5] Ibidem, p.114.
[6] Vide Danner, "O drama do Haiti", 1993, inicialmente publicado in New York Review of Books, reproduzido in Política Externa vol.2, nº 4, março/abril/maio 1994, p.87.
[7] Gaddis Smith, "The last years of the Monroe Doctrine", 1994, p.224.
[8] Documento S/25958.
[9] Sardenberg, "O Brasil na presidência do Conselho de Segurança das Nações Unidas", 1994, in Fonseca Jr. e Nabuco de Castro "Temas de Política Externa Brasileira II", p.137.
[10] S/PV.3293 de 16 de outubro de 1993, p.23.
[11] Johnstone, "Aftermath of the Gulf War: an assessment of UN action", 1994, p.76.
[12] United Nations Association of the USA, "A report on the Fourth annual peacekeeping mission, May 19-23 1995, Republic of Haiti, United Nations Mission in Haiti", 1995, p.5.
[13] Ibidem.
[14] Gaddis Smith, "The last years of the Monroe Doctrine", 1994, p.225.
[15] Amorim, discurso pronunciado por ocasião do encerramento do XXIV Período de Sessões da Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos, Belém, 10 de junho de 1994, in "Política Externa, Democracia e Desenvolvimento", 1995, p.87-88.
[16] Documento S/1994/828 de 15 de julho de 1994.
[17] Telegrama de DELBRASONU de 16.07.94.
[18] "United Nations Peace-keeping", DPI/1306/Rev.4, dezembro de 1994, p.200.
[19] Em sete mandatos como membro não permanente do CSNU (1946-47, 1951-52, 1954-55, 1963-64, 1967-68, 1988-89, 1993-94) o Brasil só se manifestou pela abstenção em relação a projetos de resolução que vieram a ser aprovados em sete oportunidades: resolução 190 (1964), juntamente com França, Reino Unido e EUA; resolução 255 (1968) juntamente com Argélia, França, Índia e Paquistão, resolução 929 (1994), juntamente com China, Nova Zelândia, Nigéria e Paquistão; resolução 940 (1994), com

China, ausente Ruanda; resolução 944 (1994), com Federação Russa; resolução 948 (1994); resolução 964 (1994) com Federação Russa.

[20] Seitenfus, "O feitiço do tempo", artigo publicado na Folha de São Paulo em 4 de agosto de 1994.

[21] Entrevista realizada em outubro de 1996.

[22] United Nations Association of the USA, "The future of the US-UN relationship, a UNA-USA Conference Transcript, May 21 1996, New York City", 1996, p.20.

[23] "A UN license to invade Haiti", editorial publicado em 2 de agosto de 1994 pelo New York Times".

[24] Muñoz, 1995, "A nova política internacional", p.55. Outra afirmação eloquente de Muñoz: "a política da proteção das democracias deve levar em conta os abusos e os custos potenciais das boas intenções.", ibidem p.54.

[25] Seitenfus, "O feitiço do tempo", artigo publicado em 4 de agosto de 1994 na Folha de São Paulo.

[26] Guerreiro, "ONU: um balanço possível", in Estudos Avançados 25, 1995, p.133-134.

[27] "A UN license to invade Haiti", editorial publicado em 2 de agosto de 1994 pelo New York Times.

[28] O artigo 51, mencionado por Kissinger, foi o dispositivo invocado por Washington para legitimar a ação contra Noriega no Panamá.

[29] United Nations Association of the USA, "A report on the Fourth Annual Peacekeeping Mission", 1995, p.29.

[30] Telegrama de DELBRASONU de 108.94.

[31] A carta começava com o seguinte parágrafo: "I am well aware of the important role Brazil plays at the United Nations and of the close, effective collaboration between Ambassador Albright and Ambassador Sardenberg, especially on Security Council matters. In this spirit I urge you to support the resolution on Haiti that we will introduce shortly in the Security Council based on Secretary-General Boutros-Ghali's proposal".

[32] Fax de DELBRASONU de 26.07.94 encaminha cópia do "aide mémoire".

[33] Telegrama de DELBRASONU de 01.08.94.

[34] S/PV.3413 de 31 de julho de 1994, p.13.

[35] The United Nations Association of the USA, 1996, "The future of the US-UN relationship", p.19.

[36] Ibidem, p.28.

[37] Ibidem, p.19.

[38] Elaine Sciolino, "Madeleine Albright's audition", artigo publicado na "New York Times Magazine", de 22 de setembro de 1996, p.86.

[39] Onde Fred Parkinson, por exemplo, considera que a hegemonia dos EUA se reveste de formas extremas que ele alcança o nível de "paramountcy". Vide Parkinson "Latin America", 1993, in "States in a changing world, a contemporary analysis", editado por Robert H. Jackson e Alan James, 1993, p.240-261.
[40] Gaddis Smith, "The last years of the Monroe Doctrine", 1994, p.219-220.
[41] Cardenas, "The notion of sovereignty confronts a new era", 1995.
[42] Constable, "Caribbean stalemate", 1992, in Foreign Policy nº 89, p.184.
[43] Ibidem, p.188.
[44] Talbott, "Democracy and the national interest", 1996, in Foreign Affairs, vol.75, nº 6, p.47-63.
[45] S/PV.3721 de 5 de dezembro de 1996, p.7.
[46] Larry Rohter, "America's habit of force in Haiti", artigo publicado na edição de 17 de setembro de 1996 do New York Times.
[47] Huntington, "The Clash of Civilizations and the remaking of world order", 1996, p.137.
[48] Não deixa de ter interesse mais do que anedótico o comentário do Encarregado de Negócios do Brasil em Porto Príncipe, segundo o qual uma aparentemente inexplicável diminuição no número de "boat people" no mês de julho de 1994 se deveu ao interesse dos haitianos pela copa do mundo de futebol e de seu entusiasmo pelo desempenho da equipe brasileira.
[49] Muñoz, "A nova política internacional", 1995, p.76.

Capítulo 3 (E)

[1] Cot & Pellet, "La Charte des Nations Unies", 1985, p.692-693.
[2] Ibidem, p.698-702.
[3] Ibidem.
[4] Stremlau, "Sharpening international sanctions, toward a stronger role for the United Nations", 1996, p.21.
[5] Guerreiro, "ONU: um balanço possível", 1995, in Estudos Avançados 25, p.134.
[6] A França, por sua vez, pareceria estar chegando a um entendimento com as autoridades líbias, conforme indicado pela delegação francesa no plenário da 51ª AGNU.
[7] Stremlau comenta a esse respeito que "such regimes can work only with the cooperation of the central government and the surrounding regional states, and if the rebels control defined territory, conditions which were not present in Liberia, Rwanda or Somalia" (Stremlau, "Sharpening international sanctions, 1996, p.35).

[8] Gerard Prunier, "Le Soudan au centre d'une guerre régionale", 1997, in Le Monde Diplomatique, fev. 1997, p. 8-9.
[9] Stremlau, "Sharpening international sanctions", 1996, p.16.
[10] Owen, Balkan Odyssey, 1995, p.347.
[11] Ibidem, p.363.
[12] Constable, "Caribbean stalemate", 1992, in Foreign Policy nº 89, p.185.
[13] Meiser, "United Nations, the first fifty years", 1995, p.273-274.
[14] Ibidem.
[15] O Embaixador Hannay se expressaria nesses termos; "my government believes that it will in fact prove impossible for Iraq to rejoin the community of civilized nations while Saddam Hussein is in power. (...) our quarrel has always been and remains with Saddam Hussein and his cronies, not with the people of Iraq. (S/PV.2981, p.116).
[16] Johnstone, "Aftermath of the Gulf Wartan assessment of UN action", 1994, p.64.
[17] Stremlau, "Sharpening international sanctions", 1996, p.45.
[18] Ibidem.
[19] Jackson, "International Community beyond the Cold War", 1995, in "Beyond Westphalia?", p.80-83.
[20] Stremlau, "Sharpening international sanctions", 1996, p.39.

Capítulo 4 (A)

[1] A expressão é citada por Weiss, Forsythe & Coate, "United Nations and changing world politics", 1994, p.236 e teria sido Cot & Pellet, "La Charte des Nations Unies", 1985, p.236. O comentário foi feito por Hoffman em um seminário realizado em Oslo sob o tema "collective responses to common threats", em junho de 1993.
[2] Weiss & Gordenker, "Whither collective security? an unsettled idea in a changing world", 1993, in "Collective Security in a changing world", p.219.
[3] Rosecrance, "A new concert of powers", 1992, in Foreign Affairs, vol.71 nº 2, p.65.
[4] Scheffer, "Toward a modern doctrine of humanitarian intervention", 1992, in University of Toledo Law Review, Winter 1992, p.268.
[5] Ibidem, p.253-293.
[6] Weiss & Chopra, "Sovereignty under siege: from intervention to humanitarian space", 1995, in "Beyond Westphalia?", p.93.
[7] Ibidem.

[8] Stedman, "The new interventionists", 1993, in Foreign Affairs, vol. 72 nº 1, p.1-16.
[9] O investimento em recursos humanos e materiais na ex-Iugoslávia, aliás, não se teria justificado por outra razão, já que, em termos de número de vítimas, a guerra na Bósnia era menos mortífera em princípios de 1993 do que estavam sendo, ou haviam sido, conflitos na Libéria, no Timor Leste, no Camboja, em Moçambique.
[10] Kolodziej, "A Segurança Internacional depois da Guerra Fria: da Globalização à Regionalização", 1995, in "Contexto Internacional", volume 17, número 2, p.322.
[11] Guerreiro, "ONU: um balanço possível", 1995, in Estudos Avançados nº 25, p.136.
[12] Weiss, "On the brink of a new era? Humanitarian interventions 1991-94", 1995, in Beyond traditional peacekeeping, p.4.
[13] The Report of the Commission on Global Governance, "Our global neighborhood", 1995, p.91-93.
[14] Goldstone, "No justice in Bosnia", artigo publicado na edição de 03.03.97 do New York Times.
[15] Alguns comentaristas como Stedman tem lembrado, neste contexto, a afirmação de Samuel Huntington, a respeito da transição democrática na América Latina, de que a negociação de alterações institucionais costuma ser facilitada por anistias. (vide, por exemplo, Stedman, "UN intervention in civil wars: imperatives of choice and strategy", 1995, in Beyond traditional peacekeeping).
[16] Weiss & Chopra, "Sovereignty under siege", 1995, in "Beyond Westphalia?", p.103.
[17] An Agenda for Peace, documento A/47/277, S/24111 de 17 de junho de 1992, parágrafos 81 e 82.
[18] Evered, "United Nations electoral assistance and the evolving right to democratic governance", 1996.
[19] Lamazière, "A resolução 687 do Conselho de Segurança das Nações Unidas, a Comissão Especial das Nações Unidas (UNSCOM) e o regime internacional de não proliferação de armas de destruição em massa", 1995.
[20] Comentários feitos durante colóquio organizado pela UNA/USA em novembro de 1996, Nova York.
[21] Nogueira Batista, "Presidindo o Conselho de Segurança", 1992, in Política Externa, vol.1 nº 3.
[22] Baena Soares, "Organismos Supranacionais", inédito, 1996.
[23] Ibidem.

[24] Prins, "The applicability of the 'NATO model' to United Nations peace support operations under the Security Council", 1996, p.9.

Capítulo 4 (B)

[1] Weiss & Gordenker, "Whither collective security? an unsettled idea in a changing world", 1993, in Collective Security in a changing world", p.214.
[2] Supplement to an Agenda for Peace: position paper of the Secretary-General on the occasion of the fiftieth anniversary of the United Nations", parágrafo 19.
[3] Ibidem, parágrafo 35.
[4] Sashi Tharoor, que trabalha para a ONU desde 1978, é atualmente Assessor Especial do SGNU Kofi Annan.
[5] Ruggie, "Wandering in the void, charting the UN's new strategic role", 1993, in Foreign Affairs, vol.72, nº 5, p.26-31.
[6] Prins, "The applicability of the 'NATO model' to United Nations peace support operations under the Security Council", 1996, p.13-19.
[7] Ibidem, p.34-42.
[8] Citado in Ibidem, p.36.
[9] Ibidem, p.54.
[10] Lightburn, "NATO and its new role", 1996, in After Rwanda, p.91.
[11] Supplement to an Agenda for Peace, documento A/50/60, e S/1995/1, parágrafo 77.
[12] Ibidem, parágrafo 80.
[13] Ibidem, parágrafo 79.
[14] Lightburn, "NATO and its new role", 1996, in After Rwanda, p.86.
[15] Kaplan, "NATO and the United States", 1994, p.167.
[16] O Artigo 4 dispõe que "the parties will consult together whenever, in the opinion of any of them, the territorial integrity, political independence or security of any of the parties is threatened".
[17] Lightburn, "NATO and its new role", 1996, p.93.
[18] "For NATO, Eastward ho", artigo publicado na edição de 1-7 de março de 1997 da revista "The Economist" calcula em 22 a 35 bilhões de dólares o custo da expansão nos próximos doze anos.
[19] Documento S/1996/1067 de 24.12.96.
[20] Alagappa, "Regionalism and international security: a framework for analysis", 1995, p.50-51.
[21] Telegrama para DELBRASONU de 27.09.96.

[22] Alagappa, "Regionalism and international security: a framework for analysis", 1995, p.51.

Capítulo 4 (C)

[1] Weiss, Coate, Forsythe, "The United Nations and changing world politics", 1994, p.239.
[2] Rivlin, "UN reform from the standpoint of the United States", 1995, p.13.
[3] Ibidem, p.20.
[4] Finkelstein, "PDD-25: a new failure of nerve", 1994, citado in Ibidem, p.21.
[5] Entrevista com Jeff Laurenti, Secretário do Projeto UNA/USA, "Peace Enforcement and the Security Council", do qual participa o Embaixador Celso Amorim em fevereiro de 1997.
[6] Citada em Rivlin, "UN reform from the standpoint of the United States", 1995, p.20.
[7] Ibidem, p.35.
[8] Os vetos se tornaram pouco frequentes: em contraste com os 279 vetos do período da Guerra Fria, desde 1991 houve apenas seis vetos, sendo a Federação Russa responsável por dois (Chipre, Ex-Iugoslávia), os EUA por dois vetos relacionados com a situação no Oriente Médio e um veto à reeleição de Boutros-Ghali, e um de responsabilidade da China, quando ela se opôs à primeira proposta de criação de uma operação de paz para implementar os aspectos militares do acordo de paz guatemalteco; o patrocínio pela Guatemala de moção favorável à admissão de Taiwan na ONU havendo provocado a intransigência inicial chinesa. A China votou a favor de projeto revisto de resolução sobre o mesmo assunto, após haver chegado a um entendimento com a Guatemala sobre Taiwan.
[9] Ross, "Beijing as a conservative power", 1997, in Foreign Affairs vol. 76, nº 2, p.42.
[10] Garnett, "Russia's illusory ambitions", 1997, in Foreign Policy vol. 76, nº 2, p.62.
[11] "Russia's humiliation in Chechnya", 15 de agosto de 1996, editorial do New York Times.
[12] Citado por Garnett em "Russia's illusory ambitions", 1997, in Foreign Affairs, vol.76, nº 2, p.66.
[13] Pickering, "US-Russian relations in a year of elections", the Angier Biddle Duke inaugural lecture, 27 de fevereiro de 1996.
[14] Huntington, "The clash of civilizations and the remaking of world order", 1996, p.317-318.

[15] Artigo de Ignacio Ramonet, "L'empire américain", 1997, in Le Monde Diplomatique de fevereiro de 1997.
[16] Annan, "Peace Operations and the United Nations: preparing for the next century", 1996 (conferência pronunciada em Halifax, na condição de Chefe do Departamento de Operações de Paz).
[17] Ibidem.
[18] Vide "An Agenda for Peace", documento A/47/277, S/24111 de 17 de junho de 1992, parágrafo 84: "peace in the largest sense cannot be accomplished by the United Nations system or by Governments alone. Non-Governmental organizations, academic institutions, parliamentarians, business and professional communities, the media and the public at large must all be involved".
[19] Mawlawi, "New conflicts, new challenges: the evolving role for non-governmental actors", 1993, in Journal of International Affairs, 46, nº2, Columbia University, p.391-413.

Capítulo 4 (D)

[1] Política de Defesa Nacional, 1996, Presidência da República, Governo Fernando Henrique Cardoso.
[2] Ross, "Beijing as a conservative power", 1997, in Foreign Affairs, vol.76 nº 2, p.33-44.
[3] Discurso do Presidente da Corte Internacional de Justiça perante a XLVII AGNU em 21 de outubro de 1992, in documento A/47/PV.43, de 4 de novembro de 1992, p.6-17.
[4] Guerreiro, "ONU: um balanço possível", 1995, in Estudos Avançados 25, p.133.
[5] Sardenberg, "O Brasil e as Nações Unidas", 1995, in Estudos Avançados 25, p.125.
[6] Lampreia, "O Brasil e o mundo no século XXI", 1996, in Parcerias Estratégicas, vol.1 nº 2, p.45.
[7] Araújo Castro, "O pensamento de Araújo Castro", coletânea de observações do Embaixador João Augusto de Araújo Castro reunidas em artigo publicado na revista "Relações Internacionais", Ano I, nº 1, de janeiro-abril de 1978, p.58.
[8] Ibidem, p.54.

Conclusão

[1] Bedjaoui, "The New World Order and the Security Council", 1994, p.6.
[2] Ramphal, "Global Governance", University of Cambridge, 5 June 1995, p.4.

[3] Guerreiro, "ONU: um balanço possível", Estudos Avançados 25, 1995, p.134.
[4] Flores, "A Coerção militar nas próximas décadas", Política Externa vol.2, nº 2, 1993, p.67.

Bibliografia

Alagapa, M. *Regionalism and International Security: A Framework for Analysis*. Tokyo: UNU, 1995.

Almeida Pinto, José Roberto. *A Possibilidade de Ampliação do Conselho de Segurança e a Posição do Brasil*. XXIX CAE, 1994.

Amorim, Celso. *Política Externa, Democracia, Desenvolvimento*. Brasília: FUNAG, 1995.

Annan, Kofi. "*Peace Operations and the United Nations: Preparing for the Next Century*". Palestra pronunciada em Halifax, Seminário sobre Operações de Paz, 1996.

Akashi, Yasushi. *Upon Return From the Former Yugoslavia*. Some Reflections on United Nations Peacekeeping. International Peace Academy Roundtable, 12 dez. 1995.

Araújo Castro, João Augusto. "*O Pensamento de Araújo Castro*". Relações Internacionais I nº 1 (1978) 51-59.

Araújo Castro. *Araújo Castro*. Coleção Itinerários. Brasília: Editora UNB, 1982.

Azambuja, Marcos. *As Nações Unidas e o Conceito de Segurança Coletiva*. Estudos Avançados 25, USP (1995) 139-147.

Baena Soares, João Clemente. "*Organismos Supranacionais*". Inédito. 1996.

Baena Soares, João Clemente. *Síntese de uma Gestão 1984-1994*. Washington: OEA, 1994.

Banac, Ivo. "*Bosnia Muslims: From Religious Community to Socialist Nationhood and Post-Communist Statehood, 1918-1992*". *The Muslims of Bosnia Herzegovina*. Cambridge: Harvard University Press, 1994.

Bailey, Sidney. *The Procedure of the UN Security Council*. Oxford: Clarendon Press, 1988.

Bandow, Doug. "*Avoiding War*". Foreign Policy 89 (1992-1993), 156-174.

Bedjaoui, M. *The New World Order and the Security Council*. Bruxelles: Bruyland, SA, 1994.

Bennet Jon. "*Meeting Needs: NGO Coordination and Practice*". After Rwanda. New York: St. Martin's Press, 1996.

Berdal, Mats. United Nations Peacekeeping in the Former Yugoslavia. *Beyond Traditional Peacekeeping*. New York: St. Martin's Press, 1995.

Beschloss, M. & Talbott, S. *At the Highest Levels. The Inside Story of the End of the Cold War*. New York: Little, Brown and Company, 1993.

Bloomfield, Lincoln. "*Collective Security and US Interests*" in *Collective Security in a Changing World*. New York: Lynne Rienner Publishers, 1993.

Booth, Ken & Smith, Steve. *International Relations Theory Today*. Pennsylvania State University Press, 1995.

Bory, Françoise. *Origin and Development of International Humanitarian Law*. Geneva: ICRC, 1982.

Boutros-Ghali, Boutros. *An Agenda for Peace*. 2nd. Ed. with the new Supplement. New York: United Nations, 1995.

Boutros-Ghali, "*Current World Challenges as Reflected in the United Nations Today*", Indian Horizons vol.44 nº 3 (1995) 34-42.

Boutros-Ghali, Boutros. "*Le Pacte de L'Atlantique Nord*". La Revue Egyptienne de Droit International. (1950).

Boutros-Ghali, Boutros. "*Régionalisme et Nations Unies*". Revue Egyptienne de Droit Internationale vol. 24 (1968): 5-18.

Boyd, Charles. "*Making Peace with the Guilty*". Foreign Affairs, 74 nº 5 (1995) 22-38.

Braeckmann, C. *"L'enfer du Rwanda et Les Bonnes Intentions de la France*". La Libre Belgique, 20 jun.1994.

Braeckmann, C. "*le non du FPR à la France*". La Libre Belgique. jun. 1994.

The Brazilian Institute of International Relations. *Brazil and the United Nations*. Rio de Janeiro: The Brazilian Institute of International Relations, 1957.

Clark, Jeffrey. "*Debacle in Somalia*". Foreign Affairs 72 nº 1 (1993) 109-123.

Claude, Inis. *Swords into Plowshares*. New York: Random House, 1971.

Comprehensive Report on Lessons Learned from United Nations Assistance Mission for Rwanda. Lessons Learned Unit of the Department of Peacekeeping Operations, dez. 1996. Stockholm: 1996.

Comprehensive Report on Lessons Learned from United Nations Operation in Somalia. Lessons Learned Unit of the Department of Peacekeeping Operations. Stockholm: 1995.

Conroy, Richard. *Peacekeeping and Peace Enforcement in Somalia*. Palestra na reunião anual da "International Studies Association" Washington DC, março 1994.

Constable, Pamela. "*Caribbean Stalemate*". Foreign Policy 89 (1992) 175-190.

Cot, Jean Pierre & Pellet Alain. *La Charte des Nations Unies*. Paris: Economica, 1985.

Cros, Marie-France. "*Intervention: des détails svp*". Le Soir. Bruxelas, 17 jun. 1994.

Dallaire, Roméo. "*The Changing Role of UN Peacekeeping Forces: The Relationship between UN Peacekeepers and NGOs in Rwanda*". After Rwanda. New York: St. Martin's Press, 1996.

Dallmeyer, D. "*National Perspectives on International Intervention. From the Outside Looking In*". Beyond Traditional Peacekeeping. New York: St. Martin's Press, 1995.

Danner, Mark. "*O Drama do Haiti*". Política Externa 2 nº 4 (1994) 82-119.

Department of the Army. *Field Manual 100-23 Peace Operations*. Washington DC (1994).

Dewitt, David, Haglund, David & Kirton John. *Building a New Global Order: Emerging Trends in International Security*. New York: Oxford University Press, 1993.

The Dictionary of Political Science, New York: Philosophical Library, 1994.

Dulles, John Foster. *War or Peace*. New York: Macmillan, 1950.

Evered, Timothy. *United Nations Electoral Assistance and the Evolving Right to Democratic Governance*. New Jersey: The Center for UN Reform Education, 1996.

Fenton, James. "*A Short History of Anti-Hamitism*". The New York Review of Books vol. XLIII nº 3, fev. 1996.

Flores, Mário César. "*A coerção militar nas próximas décadas*". Política Externa, vol. 2 nº 2 (1993) 59-67.

Flynn, Gregory & Scheffer David. "*Limited Collective Security*". Foreign Policy nº 80 (1990): 77-101.

Fonseca Jr., Gelson, Lafer, Celso. "*Questões para a Diplomacia no Contexto Internacional das Polaridades Indefinidas*". Temas de Política Externa Brasileira II vol. 1. São Paulo: Editora Paz e Terra, 1994.

The Future of the US-UN Relationship. A UNA/USA Conference Transcript. New York: UNA/USA, 1996.

Fujita Edmundo. "*O Brasil e o Conselho de Segurança, notas sobre uma década de transição: 1985-1995*". Parcerias Estratégicas 1 nº 2 (1996) p.95-119.

Garnett, S. "*Russia's Illusory Ambitions*". Foreign Affairs 76 nº 2 (1997) 61-76.

Glenny, Misha. "*The Yugoslav Nightmare*". The New York Review of Books vol. XLII, nº 5, março 1995.

Goldstone, Richard. "*No justice in Bosnia*". The New York Times 3 mar. 1997.

Goodpaster, Andrew. *When Diplomacy is not enough. Managing Multinational Military Interventions*. The Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict. New York: Carnegie Corporation, 1996.

Gordenker, L. & Weiss, T. "*Whither Collective Security? An Unsettled Idea In a Changing World*". Collective Security in a Changing World. Ed. Thomas Weiss. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1993.

Gourevitch, Philip. *Letter From Rwanda*. The New Yorker 20 jan. 1997: 44-54.

Guerreiro, Ramiro. *Lembranças de um Empregado do Itamaraty*. São Paulo: Siciliano, 1992.

Guerreiro, Ramiro. *ONU: o Balanço Possível*. Estudos Avançados 25, USP (1995) p. 129-137.

Goulding, Marrack. *The Evolution of United Nations Peacekeeping*. International Affairs 69 nº 3 (1993) 451-494.

Gromyko, Andrei. *Mémoires*. Paris: Pierre Belfond, 1989.

Guilhon de Albuquerque, José Augusto. "*A ONU e a Nova Ordem Mundial*". Estudos Avançados 25, USP (1995) p. 161-185.

Hilderbrand, Robert, *Dumbarton Oaks*. Chapel Hill: *The University of North Carolina Press*, 1990.

Hippler, J. *Pax Americana? Hegemony or Decline*. London: Pluto Press, 1994.

Hoffman, Stanley. "*Avoiding New World Disorder*". The New York Times. 25 fev. 1991.

Huldt, Bo. "*Working Multilaterally: The Old Peacekeepers Viewpoint*". Beyond Traditional Peacekeeping. New York: St. Martin's Press, 1995.

Huntington, Samuel. "*The Clash of Civilizations?*" Foreign Affairs 71 nº 3 (1993) 22-49.

Huntington, Samuel. *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*. New York: Simon & Schuster, 1996.

International Committee of the Red Cross. *Protocols Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949*. Geneva: ICRC, 1977.

Jaspers, Karl. *Kant*. *Orlando: Harcourt Brace Jovanovich*, 1957.

Johnstone, Ian. *Aftermath of the Gulf War: An Assessment of UN Action*. Boulder & London: Lynne Rienner, 1994.

Kant, Immanuel. *La Philosophie de l'Histoire*. Paris: Éditions Montaigne, 1947.

Kaplan, Lawrence. *NATO and the United States, the Enduring Alliance*. New York: Twayne, 1994.

Keohane, Robert O. "*Hobbes Dilemma and Institutional Change in World Politics: Sovereignty in International Society*". Whose World Order?

Uneven Globalization and the End of the Cold War Boulder: Westview Press, 1995.

Kissinger, Henry. *Diplomacy*. New York: Simon & Schuster, 1994.

Kolodziej, E. "*A Segurança Internacional depois da Guerra Fria: da Globalização à Regionalização*". Contexto Internacional vol. 17 nº 2 (1995) 313-349.

Kouchner, Bernard. *Le Malheur des Autres*. Paris: Éditions Odile Jacob, 1991.

Krauthammer, Charles. "*The Unipolar Moment*". Foreign Affairs 70 nº 1 (1990-1991) 23-33.

Lafer. Celso. *O Novo Cenário Mundial e o Brasil*. Versão revista e ampliada da palestra proferida em 09.08.94 em seminário da UERJ organizado por Marcílio Marques Moreira.

Lamazière, Georges. *A Resolução 687 (1991) do Conselho de Segurança das Nações Unidas, a Comissão Especial das Nações Unidas (UNSCOM) e o Regime Internacional de Não-Proliferação de Armas de Destruição em Massa*. XXXI CAE, 1995.

Lampreia, Luiz Felipe. "*O Brasil e o Mundo no Século XXI*". Parcerias Estratégicas 1 nº 2 (1996) 38-54.

Lewis, Paul. "*Peacekeeping in Fashion*". The New York Times 27 dez. 1992.

Lewis, Paul. "*UN's Top Troop Official Sees No Need For War Room*". The New York Times. 25 dez. 1992.

Lightburn, David. "*NATO and its New Role*". After Rwanda. Ed. Whitman. New York: St. Martin's Press, 1996.

Lima Câmara, Irene Pessoa. *Em nome da Democracia. A OEA e a Crise Haitiana*. XXXII CAE, 1996.

Liu, F.T. *Traditional Peacekeeping Operations: A Historical Perspective* (1994).

Luck, Edward. "*Making Peace*". Foreign Policy 89 (1992-1993), 137-155.
Luis Filho, Arlindo. "*Forças de Paz, a Experiência Brasileira*". Revista da Escola Superior de Guerra, a. 11 nº 31 (1995) 9-41.

Lyons, Gene & Luck, Edward. *The United Nations: Fifty Years After San Francisco*. Hanover, N.H.: Dartmouth College Press, 1995.

Lyons, T. & Samatar, A. *Somalia. State Collapse. Multilateral Intervention, and Strategies for Political Reconstruction*. Washington DC: The Brookings Institution, 1995.

Malcolm, Noel. *Bosnia. A Short History*. New York: NYU Press, 1994.

Mawlawi, Farouk. "*New Conflicts, New Challenges: The Evolving Role for Non-Governmental Actors*". Journal of International Affairs 46 nº 2 (1993) 391-413.

Morgenthau, H & Thompson K. *Politics Among Nations*. New York: Knopf, 1985.

Meiser, Stanley. *United Nations, The First Fifty Years*. New York: The Atlantic Monthly Press, 1995.

Mingst, Karen & Karns Margaret. *The United Nations in the Post-Cold War Era*. Boulder: Westview Press, 1995.

Muñoz, Heraldo. *A Nova Política Internacional*. São Paulo: Editora Alfa-Omega, 1996.

NATO Doctrine for Peace Support Operations (Partnership for Peace Unclassified). 11 dez. 1995.

For NATO Eastward ho! The Economist, mar. 01-07-1997.

Ned Lebow, Richard. "*The Long Peace, the End of the Cold War, and the Failure of Realism*". International Organization 48, 2 (1994) 249-77.

Nogueira Batista. "*Presidindo o Conselho de Segurança*". Política Externa 1 nº 3 (1992-93) 86-99.

Nye, Joseph. "*What New World Order*?" Foreign Affairs 71 nº 2 (1992) 83-96.

Owen, David. *Balkan Odyssey*. New York: Harcourt, Brace and Company, 1995.

A Palavra do Brasil nas Nações Unidas 1946-1995. Fundação Alexandre de Gusmão, MRE. Brasília: FUNAG, 1995.

Parkinson, Fred. "*Latin America*". States in a Changing World. A Contemporary Analysis. E. Robert Jackson and Alan James. Oxford: Clarendon Press, 1993.

Pérez de Cuellar, Javier. *Relatório do Secretário-Geral sobre os Trabalhos da Organização*. Assembleia Geral, XLV Sessão. Nações Unidas, 1990.

Pfaff, William. "*Invitation to War*". Foreign Affairs 72 nº 3 (1993) 97-109.

Pickering, Thomas. *US-Russia Relations in a Year of Elections*. The Angier Biddle Duke Inaugural Lecture. National Committee on American Foreign Policy, New York, 1996.

Política de Defesa Nacional. Presidência da República. Governo Fernando Henrique Cardoso. Brasília, 1996.

Powell, Colin. *My American Journey*. New York: Ballantine Books, 1995.

Prins, Gwyn. *The Applicability of the 'NATO Model' to United Nations Peace Support Operations under the Security Council*. New York: UNA/USA, 1996.

Prunier, Gerard. "*Lutte Armée au Coeur de l'Afrique. Le Soudan au Centre d'une Guerre Régionale*". Le Monde Diplomatique fev. 1997.

Prunier, Gerard. *The Rwanda Crisis: History of a Genocide*. New York: Columbia University Press, 1996.

Ramonet, Ignacio. "*L'Empire Américain*". Le Monde Diplomatique fev. 1997.
Report of the Commission on Global Governance. Our Global Neighborhood. New York: Oxford University Press, 1995.

Republic of Haiti. United Nations Mission in Haiti. Report on the Fourth Annual Peacekeeping Mission, May 19-23, 1995. New York: UNA/USA, 1995.

Ricupero, Rubens. "*Os Estados Unidos da América e o Reordenamento do Sistema Internacional*", Temas de Política Externa Brasileira II, volume I, p. 79-106, São Paulo: Editora Paz e Terra, 1994.

Rivlin, Benjamin. *UN Reform from the Standpoint of the United States*. UN University Lectures. Tokyo: The UNU, 1996.

Rodrigues, José Honório & Seitenfus, Ricardo. *Uma História Diplomática do Brasil (1531-1945)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995.

Rohter, Larry. "*America's Habit of Force in Haiti*". The New York Times, 17 set. 1996.

Rose, Michael. "*Field Coordination, Bosnia, 1994*". After Rwanda. New York: St. Martin's Press, 1996.

Rosecrance, Richard. "*A new Concert of Powers*". Foreign Affairs 71 vol. 2 (1992) 64-82.

Ross, Robert. "*Beijing as a Conservative Power*". Foreign Affairs 76 nº 2 (1997) 33-44.

Ruggie, John Gerard. *The United Nations and the Collective Use of Force: Whither - or Whether?* New York: UNA/USA 1996.

Ruggie, John Gerard. "*Wandering in the Void: Charting the UN's New Strategic Role*". Foreign Affairs 72 nº 5 (1993) 26-31.

Russell, Bertrand. *A History of Western Philosophy*. New York: Simon & Schuster, 1995.

Russell, R. *United Nations and the United States Security Policy*. Washington, DC: Brookings Institute, 1968.

Smith, Gaddis. *The Last Years of the Monroe Doctrine*. New York: Hill & Wang, 1994.

Sardenberg, Ronaldo. *O Brasil e as Nações Unidas*. Estudos Avançados 25, USP (1995), p. 119-128.

Sardenberg, Ronaldo. "*O Brasil na Presidência do Conselho de Segurança*". Temas de Política Externa II vol. I. São Paulo: Editora Paz e Terra, 1994.

Sardenberg, Ronaldo. "*O Brasil e o papel das Nações Unidas na Manutenção da Paz e Segurança Internacionais*". Brasília: Editora UNB, 1995.

Scheffer, David. "*Toward a Modern Doctrine of Humanitarian Intervention*". University of Toledo Law Review (1992) 253-294.

Sciolino. Elaine "*Madeleine Albright's Audition*". The New York Times Magazine. 22 set. 1996.

Sena Cardoso, Afonso José. *Reflexão sobre a Participação do Brasil nas Operações de Paz das Nações Unidas*. XXVIII CAE, 1994.

Seitenfus, Ricardo. "*O feitiço do tempo*". Folha de São Paulo, 4 ago. 1994.

Stedman, Stephen John. "*The new interventionists*". Foreign Affairs 72 nº 1 (1993), 1-16.

Stedman, John Stephen. "*UN Intervention in Civil Wars: Imperatives of Choice and Strategy*". Beyond Traditional Peacekeeping. New York: Macmillan Press, 1995.

Strauss, Leo & Cropsey Joseph. *History of Political Philosophy*. Chicago: The University of Chicago Press, 1987, 3ª ed.

Stremlau, John. *Sharpening International Sanctions. Toward a Stronger Role for the United Nations*. The Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict. New York: Carnegie Corporation, 1996.

Talbott, Strobe. "*Democracy and the National Interest*". Foreign Affairs 75 nº 6 (1996) 47-63.

Talbott, Strobe. "*Post-victory blues*". Foreign Affairs 71 nº 1, (1992-93) 53-69.

Thatcher, Margaret. *The Path to Power*. New York: Harper Collins, 1995.

T.M.C. Asser Institut. *Resolutions and Statements of the United Nations Security Council (1946-1989). A thematic Guide*. Ec. Karel Wellens Haia: Martinus Nijhoff, 1990.

Tratado Interamericano de Assistência Recíproca. United Nations Treaty Series 21 (1948) p. 77.

The United Nations and the Situation in Rwanda. Department of Public Information. Reference Paper. Abril 1995.

The United Nations and the Situation in Somalia. UN Department of Public Information. Reference Paper. 1994.

The United Nations and the Situation in the Former Yugoslavia. UN Department of Public Information. Reference Paper. 1995.

Ullman, Richard. "*Enlarging the Zone of Peace*". Foreign Policy 80 (1990): 77-101.

UN Sanctions as a Tool of Peaceful Settlement of Disputes. Non-paper by Australia and the Netherlands. *UN Congress on Public International Law*. Nova York 13 a 17 de março, 1995.

Vinhosa, Francisco Luiz Teixeira. *O Brasil e a Primeira Guerra Mundial*. Rio de Janeiro: Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro, 1990.

Wedgwood, C.V. *The Thirty Years War*. New York: Random House, 1995.

Weiss, T. "*On the Brink of a New Era? Humanitarian Interventions, 1991-1994*". Beyond Traditional Peacekeeping. New York: St. Martin's Press, 1995.

Weiss, T. & Chopra, J. "*Sovereignty under Siege: From Intervention to Humanitarian Space*". Beyond Westphalia? State Sovereignty and International Intervention. Ed. Gene Lyons & Michael Mastanduno. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1995.

Weiss, T., Forsythe, D. and Coate, R. *The United Nations and Changing World Politics*. Oxford: Westview Press, 1994.

Whitman, Jim. Introdução. *After Rwanda. The Coordination of the United Nations Humanitarian Assistance*. New York: St. Martin's Press, 1996.

Formato	*15,5 x 22,5 cm*
Mancha gráfica	*12 x 18,3cm*
Papel	*pólen soft 80g (miolo), duo design 250g (capa)*
Fontes	*Times New Roman 17/20,4 (títulos),*
	12/14 (textos)