

**A PAZ PELA CONSTITUIÇÃO:
A RUTURA DA ORDEM CONSTITUCIONAL
COMO AMEAÇA À PAZ E À SEGURANÇA INTERNACIONAIS¹**

por

CATHERINE MAIA

Professora auxiliar da FDULP,

Investigadora do I2J - Instituto de Investigação Jurídica da
Universidade Lusófona do Porto e da Academia Internacional
de Direito Humanitário e Direitos Humanos de Genebra,

Doutora em Direito

ANATOLE AYISSI

Chefe de Gabinete do Representante Especial do Secretário-
Geral da ONU para a África Central (UNOCA), em Libreville,

Doutor em Relações Internacionais

Uma das maiores preocupações da diplomacia preventiva, nomeadamente tal como exercida no seio das Nações Unidas, é saber se, em situações de crises ligadas a uma rutura da ordem jurídica (internacional ou interna/constitucional), existe uma relação entre, por um lado, a violação da regra de direito, e, por outro lado, a manutenção da paz e da segurança internacionais, entendidas aqui no sentido das responsabilidades do Conselho de segurança. A experiência mostra que esta questão tem muitas vezes determinado as orientações, ou até os resultados dos processos de prevenção ou de saída de crise em muitas situações de rutura jurídica. Ela quase sempre surge, com mais ou menos acuidade conforme os casos, no que diz respeito a estas situações específicas de violação da regra de direito que são as derrubadas inconstitucionais de Governos.

Sobre este aspeto, da mesma forma que não existe uma ligação automática entre o respeito do direito internacional e a manutenção da paz e da segurança internacionais², tal

¹ O presente texto é a versão portuguesa da comunicação apresentada na conferência internacional “Paz e Constituições”, organizada pelo Centro de Pesquisa e Estudo em Direito e Ciência Política (CREDESPO), que realizou-se na Universidade de Borgonha (França), em 20-21 setembro de 2012. As traduções efetuadas neste artigo são nossas e todas as opiniões expressas são da responsabilidade dos autores.

² Como acertadamente foi afirmado na doutrina, “une menace contre la paix selon l’article 39 peut exister indépendamment de la violation d’une obligation internationale – et un fait internationalement illicite ne constitue par ailleurs pas, en lui-même et nécessairement, une telle menace” (P. d’ARGENT,

ligação parece *a priori* não existir no que se refere à conformidade com o direito interno, incluindo com as suas normas mais fundamentais dotadas de um valor constitucional. Este facto resulta claramente da letra do artigo 39 da Carta da ONU, que afirma: “O Conselho de Segurança determinará a existência de qualquer ameaça à paz, ruptura da paz ou ato de agressão, e fará recomendações ou decidirá que medidas deverão ser tomadas (...) a fim de manter ou restabelecer a paz e a segurança internacionais”.

Assim, o Conselho de Segurança foi concebido não como um órgão destinado ao respeito da legalidade em geral, mas como um órgão tendo por objetivo último a manutenção da paz mundial. Nesta ótica, na ausência de indicações específicas na Carta, e desde que haja um acordo entre os seus membros, o Conselho detém um poder discricionário de qualificação das situações que podem gerar uma ameaça à paz mundial³. A tendência atual de ampliação do conceito de segurança coletiva levou aliás os membros do Conselho, em uma declaração conjunta de 31 de janeiro de 1992 adotada a nível dos Chefes de Estado e de Governo, a entender o conceito de “ameaça” a partir de uma abordagem preventiva, reconhecendo que: “A paz ea segurança internacionais não decorrem apenas da ausência de guerra e de conflitos armados. Outras ameaças de natureza não militar a paz e à segurança internacionais estão enraizadas na instabilidade que existe nos domínios económico, social, humanitário ou ecológico”. Em outras palavras, outras ameaças estão em gestação dentro da esfera interna dos Estados, especialmente nos quais a autoridade é declinante ou contestada.

Portanto, se a qualificação de “ameaça à paz” do artigo 39⁴ não depende necessariamente da existência de uma violação do direito internacional, como no caso de

J. d’ASPREMONT, F. DOPAGNE, R. VAN STEENBERGUE, « Article 39 », in J.-P. COT, A. PELLET, M. FORTEAU, *La Charte des Nations Unies. Commentaire article par article*, Paris, Economica, 2005, 3^a éd., p. 1162).

³ Sobre este ponto, cfr.: N. THOMÉ, *Les pouvoirs du Conseil de sécurité au regard de la pratique récente du chapitre VII de la Charte des Nations Unies*, Aix-en-Provence, PUAM, 2005, pp. 39 e s.; J. COMBACAU, « Le chapitre VII de la Charte des Nations Unies : résurrection ou métamorphose ? », in R. BEN ACHOUR, S. LAGHMANI, *Les nouveaux aspects du droit international*, Paris, Pedone, 1994, p. 145 e, do mesmo autor, *Le pouvoir de sanction de l’ONU : étude théorique de la coercition non militaire*, Paris, Pedone, 1974, p. 10 (através de uma formulação tautológica, é afirmado: “Une menace pour la paix au sens de l’article 39 est une situation dont l’organe compétent pour déclencher une action de sanctions déclare qu’elle menace effectivement la paix”).

⁴ Sobre esta qualificação, cfr. J.-M. SOREL, « L’élargissement de la notion de menace contre la paix », in SFDI, *Le chapitre VII de la Charte des Nations Unies*, Paris, Pedone, 1995, p. 21. No entanto, observou-se

desastres naturais, as medidas adotadas pelo Conselho de Segurança com base no capítulo VII não podem tampouco ser equiparadas automaticamente a reações a atos ou factos ilícitos⁵. Sobre este ponto, não há quaisquer dúvidas de que, por exemplo, quando o Conselho alerta sobre o perigo para a paz e a segurança internacionais que é suscetível de constituir o fracasso em travar a propagação do HIV/sida⁶, as mudanças climáticas⁷, ou ainda a proliferação das

que, embora a relação não seja automática, “le Conseil associe globalement la qualification d’une situation comme constituant l’une de celles visées à l’article 39 à la violation d’obligations juridiques ou de standards internationaux”, o que aparece sobretudo nas hipóteses de rutura da paz ou de atos de agressão, para os quais o Conselho constata a violação da proibição do uso da força e da obrigação correlativa de resolução pacífica das controvérsias, como foi o caso das guerras da Coreia, entre o Irã e o Iraque, entre o Iraque e o Kuwait, e para a operação do exército da Argentina nas Ilhas Falkland (N. THOMÉ, *Les pouvoirs du Conseil de sécurité (...), op. cit.*, p. 100). As situações qualificadas como ameaças à paz são mais diversificadas e referem-se a “des situations relatives à des conflits internationaux (par exemple entre l’Érythrée et l’Éthiopie), à des conflits internes (comme la dissolution de l’ancienne République fédérative socialiste de Yougoslavie), à des guerres civiles dues à la déliquescence de l’État (Somalie), à de graves violations des droits de l’Homme (comme le génocide au Rwanda) ou du droit humanitaire (la politique de répression menée contre les Kurdes en Irak) ou encore une politique d’apartheid (en Afrique du Sud), à des coups d’État (en Haïti ou au Libéria par exemple), à une déclaration unilatérale d’indépendance (Rhodésie du Sud), ou encore à des actes de terrorisme (tels l’attentat de Lockerbie, la tentative d’assassinat du Président Moubarak ou la politique de soutien au terrorisme du régime taliban)” (*ibid.*, pp. 98-99).

⁵Cfr. Nesse sentido: T. CHRISTAKIS, « La violation du droit interne en tant que menace contre la paix », in SFDI, *L’État de droit en droit international*, Paris, Pedone, 2009, p. 107; M. FORTEAU, *Droit de la sécurité collective et droit de la responsabilité internationale de l’État*, Paris, Pedone, 2006, pp. 68, 121, 209; G. GAJA, « Réflexions sur le rôle du Conseil de sécurité dans le nouvel ordre mondial : à propos des rapports entre maintien de la paix et crimes internationaux des États », *RGDIP*, vol. 97, 1993, p. 306.

⁶ Em 2000, o Conselho de Segurança da ONU debateu pela primeira vez um problema de saúde, ou seja, o sida. Em sua Resolução 1308, de 17 de julho de 2000, ele “stress[ed] that the HIV/AIDS pandemic, if unchecked, may pose a risk to stability and security” (§ 12 do preâmbulo). Mais recentemente, em sua Resolução 1983, de 7 de junho de 2011, que visava aumentar os esforços para lutar contra o HIV pelos Estados-Membros da ONU no âmbito das missões de manutenção da paz, o Conselho de Segurança “request[ed] the Secretary-General to consider HIV-related needs of people living with, affected by, and vulnerable to HIV, including women and girls, in his activities pertinent to the prevention and resolution of conflict, the maintenance of international peace and security, the prevention and response to sexual violence related to conflict, and post-conflict peacebuilding” (§ 6).

⁷ Em 20 de julho de 2011, depois de um debate intitulado “Manutenção da paz e da segurança internacionais: os impactos das mudanças climáticas”, que reuniu mais de sessenta delegações, o Conselho de Segurança expressou, em uma declaração presidencial, o seu medo de ver os “impactos adversos potenciais das mudanças climáticas” agravar “a longo prazo” as “ameaças existentes à paz e à segurança internacionais” (S/PV.6587). Anteriormente, o Conselho tinha debatido pela primeira vez a relação entre energia, clima e

armas⁸, a ameaça à paz não está associada diretamente à violação do direito internacional. *A fortiori*, parece não haver nenhuma ligação direta e automática entre uma violação do direito interno, de um lado, e uma ameaça à paz e à segurança internacionais, de outro lado. Isto é ainda mais verdadeiro considerando-se que, conforme a famosa fórmula do Tribunal Permanente de Justiça Internacional⁹, retomada em 1991 pela Comissão Badinter a propósito da Constituição jugoslava¹⁰, as disposições constitucionais ou legislativas dos Estados são “meros factos” para o direito internacional, e que qualquer avaliação sobre a ordem jurídica interna de um Estado poderia ser considerada por ele como uma ingerência intolerável em seus assuntos internos.

Mas se uma violação do direito interno de um país *não dever* ser considerada pelo Conselho de Segurança como uma ameaça à paz, no entanto, ela *o pode ser*¹¹. Com efeito, o Conselho tem competência exclusiva para decidir se uma situação, ligada ou não a uma violação do direito interno de um Estado, constitui efetivamente uma ameaça à paz e a segurança internacionais. Por isso, cabe verificar o destino reservado pelo Conselho às situações de violação do direito constitucional dos Estados.

A este respeito, a prática demonstra que, durante muito tempo, o Conselho de Segurança pouco se preocupou com as violações do direito constitucional. Priorizando a

segurança, em 17 de abril de 2007, durante uma discussão que tinha recolhido cinquenta delegações (S/PV.5663). No entanto, em ambos os casos, várias delegações expressaram suas reticências quanto à oportunidade de o Conselho abordar tal questão.

⁸ Ainda que nenhuma norma de direito internacional geral obrigue os Estados a reduzir seus armamentos (cfr. TIJ, *Atividades Militares e Paramilitares na e contra a Nicarágua* (Nicarágua c. Estados Unidos da América), acórdão de 27 de junho de 1986, *Rec.* 1986, § 269), o Conselho de Segurança tem várias vezes qualificado a proliferação das armas de destruição em massa como uma ameaça à paz. Cfr., em particular, a Resolução 1977 de 20 de abril de 2011, na qual o Conselho “reaffirm[s] that the proliferation of nuclear, chemical and biological weapons, as well as their means of delivery, constitutes a threat to international peace and security” (3º considerando do preâmbulo).

⁹TPJI, *Certos Interesses Alemães na Alta Silésia Polonesa* (Alemanha c. Polónia), acórdão de 25 de maio de 1926, Série A, n.º7, p. 19: “Under international law and the Court which is its organ, municipal laws are merely facts which express the will and activity of States, as well as judicial decisions or administrative measures”.

¹⁰Parecem.º1, de 29 de novembro de 1991, reproduzido na *Revue Générale de Droit International Public*, vol. 96, 1992, p. 264.

¹¹Cfr. P. d’ARGENT, J. d’ASPREMONT, F. DOPAGNE, R. VAN STEENBERGUE, « Article 39 », *op. cit.*, pp. 1137 e s.

manutenção da paz sobre o respeito do direito, ele absteve-se repetidamente de intervir quando tais violações não supunham graves ameaças à paz (I). Uma tendência recente parece, no entanto, estar a surgir tanto em nível universal quanto regional, particularmente no continente Africano, para fazer coincidir o respeito do direito com a manutenção da paz e para fazer da Constituição a garante do respeito dos direitos humanos, incluindo o direito de viver em paz (II).

I. A prevalência do objetivo da manutenção da paz sobre o respeito do direito constitucional

A experiência mostra que, na maioria dos casos, o Conselho de Segurança interessa-se pouco ao respeito do direito internacional. *A fortiori*, ele não se interessa às violações do direito constitucional dos Estados, exceto nos casos em que desta violação surge uma situação que ele considera como uma ameaça ou uma rutura da paz e da segurança internacionais. Para constatar esta situação, basta considerar a relativa indiferença do Conselho face a violações tão graves do direito constitucional como golpes de Estado e secessões(1) ou, em alguns casos, a sua imposição de abordagens para a solução pacífica das crises claramente em desacordo com o direito nacional, quando não é com a Lei Fundamental (2).

1. A indiferença global do Conselho de Segurança face às violações do direito constitucional

A indiferença do Conselho de Segurança manifestou-se de forma particularmente clara em vários casos de ocorrência de golpes de Estado que não foram considerados como crises que atingiram um limiar suficientemente significativo para serem qualificadas como ameaças ou ruturas da paz mundial. Assim, no Paquistão, após o golpe de Estado militar de 12 de outubro de 1999 que levou à derrubada do Primeiro-ministro Nawaz Sharif, designado democraticamente pelas urnas em 1997, nenhuma condenação emanou do Conselho. Da mesma forma, na Tailândia, o putsch militar que derrubou, em 19 de setembro de 2006, o Primeiro-ministro Thaksin Shinawatra, também designado democraticamente pelas urnas em 2005, nem provocou reação por parte do Conselho. Nestas situações de flagrante violação das regras constitucionais e dos princípios democráticos, o facto de que essas mudanças institucionais foram bem recebidas pela população no seu conjunto e, portanto, de que não

foram um fator de desestabilização para o país, provavelmente pode explicar em parte o silêncio do Conselho de Segurança.

Esta posição se demonstra com maior clareza a respeito do golpe de Estado de 3 de agosto de 2005 na Mauritânia que resultou, sem derramamento de sangue, na derrubada do Presidente Maaouiya Ould Taya. Na verdade, é num contexto diplomático ambíguo que a União Africano inicialmente condenou formalmente o *putsch*. A sua missão enviada ao local para levar a mensagem de condenação às autoridades golpistas tendo, todavia, sido recebida no aeroporto de Nouakchott com “flores e ululante de alegria” por uma população que tinha vindo em grande número expressar seu alívio diante do fim de um regime autoritário¹², rapidamente inverteu sua posição. O Conselho de Segurança, por sua vez, não adotou uma resolução para denunciar a situação.

Tal atitude por parte da instituição com a responsabilidade principal na manutenção da paz e da segurança internacionais suscita a questão de saber se existiria, para o Conselho, maus golpes de Estado e golpes de Estado que poderiam eventualmente ser considerados como “saudáveis”¹³. Em outras palavras, se poderiam existir rupturas positivas da ordem constitucional existente visando trazer uma mudança de regime desejável e desejada tanto pelos cidadãos interessados como pela comunidade internacional.

Esta questão é altamente relevante quando, diante de um bloqueio insolúvel do funcionamento das instituições, o direito constitucional não cumpre mais suas funções enquanto norma fundamental de gestão dos órgãos públicos e de garantia dos direitos humanos, com todos os riscos que tal situação implica para a paz social, em geral, e para as liberdades individuais, em particular. O golpe de Estado ou a revolução, como demonstraramas mudanças de regimes em vários países árabes em 2011, torna-se então a única via possível a fim de fazer tábua rasa do passado e estabelecer um novo pacto social com bases mais saudáveis.

Como as populações dos Estados árabes, aquelas dos Estados da África Subsaariana também se encontraram algumas vezes confrontadas com o terrível dilema “golpe de Estado

¹²Depoimento de um membro dessa missão para um dos autores. Sobre este evento, cfr. M.-M. OULDMOHAMEDOU, « Variation sur l’usage du coup d’État en Mauritanie », *Le Monde Diplomatique*, novembro de 2005.

¹³Cfr. A. AYISSI, « Illusoire interdiction des coups d’État », *Manière de voir*, maio-junho de 2000, pp. 32-34.

ou violência armada em massa”. Em um estudo temático consagrado à alternância pacífica do poder, publicado em 2006 por seu Escritório Regional para a África Ocidental, a ONU observa a presença na África de situações de bloqueios das instituições nas quais os sujeitos têm “só duas opções, ou derrubar violentamente o Governo, ou iniciar uma guerra civil”. O estudo destaca que a experiência, na África Ocidental em particular, mostra que um golpe de Estado que ocorra nesta configuração terá tendência a ser considerado pelas populações como “saudável”¹⁴, pois veio preservar o país da guerra civil, um mal comparativamente percebido como maior do que um “banal” putsch ou do que um “simples” colapso da ordem constitucional.

A este respeito, é interessante destacar que o direito internacional, não desejando intervir nos processos históricos que regem a formação e transformação dos Estados, não impede a insurreição contra um Governo, nem a tentativa de um Governo de reprimir uma insurreição pela força. Por isso, pode-se afirmar que “os golpes de Estado (mesmo quando conduzem à derrubada de um Governo democrático) não são, *per se*, ilícitos à luz do direito internacional”¹⁵. Em particular, seria errado argumentar que a insurreição viola a regra do não-recurso ao uso da força contida no artigo 2, § 4, da Carta das Nações Unidas, visto que esta disposição somente se aplica, consoante sua própria letra, às “relações internacionais”, ou seja, às relações entre os Estados, excluindo as lutas dentro de um mesmo Estado. Sem dúvida,

¹⁴Escritório das Nações Unidas para a África Ocidental (UNOWA), *La vie après le palais présidentiel : l'alternance pacifique au pouvoir en Afrique de l'Ouest*, Estudos temáticos da UNOWA, Dakar, março de 2006, p. 19.

¹⁵ J. d'ASPREMONT, « La licéité des coups d'État en droit international », in SFDI, *L'État de droit en droit international*, Paris, Pedone, 2009, p. 125. O termo “ilegal” frequentemente usado no discurso político é apenas uma “cláusula-tipo” que se refere a uma violação do direito constitucional do Estado em causa (*ibid.*, pp 134-135); portanto, não é um facto internacionalmente ilícito nos termos do direito da responsabilidade internacional do Estado suscetível de estabelecer a responsabilidade do Estado em causa, o que o teria colocado na “situation absurde où l'État dont le Gouvernement démocratique a été renversé serait à la fois la victime d'un changement inconstitutionnel et forcé de son Gouvernement et auteur d'un fait internationalement illicite” (*ibid.*, p. 138). Cfr. igualmente, do mesmo autor, *L'État non démocratique en droit international*, *op. cit.*, pp. 269 e s. *A contrario*, no sentido da ilicitude dos golpes de Estado perpetrados contra o Governo democrático, cfr. L.-A. SICILIANOS, *L'ONU et la démocratisation de l'État*, Paris, Pedone, 2000, para quem “à partir du moment où l'on parle d'une illégalité [des coups d'État] qui affecte la communauté internationale dans son ensemble, on a affaire non pas simplement à atteinte grave à l'ordre constitutionnel de l'État concerné, mais aussi à une violation du droit international, voire une violation d'une obligation *erga omnes*” (*ibid.*, p. 296).

é razoável que assim seja, pois é inegável que qualquer tentativa de impor juridicamente o impossível só pode expor a regra de direito a violações repetidas.

A decisão de Argel de 1999, na qual os Chefes de Estado e de Governo da Organização da Unidade Africana (OUA) decidiam excluir, no futuro, das cimeiras desta organização qualquer Governo que tenha tomado o poder por meio de um golpe de Estado, ilustra perfeitamente esta situação¹⁶. De facto, no mesmo ano da sua adoção, putschs militares ocorreram no Níger, na Serra Leoa, nos Cômoros e na Costa do Marfim; outros se seguirão repetidamente nos anos seguintes, o que parece bem demonstrar que o banimento dos golpes de Estado é ilusório e que “é a deliquescência dos Estados eles próprios que deve ser combatida”¹⁷.

Além dos golpes de Estado, as secessões constituem outro caso de rutura da ordem constitucional no qual a indiferença do Conselho de Segurança se manifestou igualmente de forma clara. Certamente, o direito internacional positivo só autoriza a secessão para os povos colonizados, internacionalmente reconhecidos como povos distintos vocacionados para a independência, e para os povos sob ocupação ou dominação estrangeira¹⁸. Além disso, na

¹⁶AHG/Dec. 142 (XXXV), Conferência dos Chefes de Estado e de Governo, 35ª sessão ordinária, 12-14 de julho de 1999, Argel (Argélia). Esta Decisão foi completada, no ano seguinte, pela Declaração AHG/Decl.5 (XXXVI) relativa ao marco para uma resposta da OUA às mudanças inconstitucionais de Governo, aprovada pela 36ª sessão ordinária da Conferência dos Chefes de Estado e de Governo, realizada em Lomé (Togo), de 10 a 12 de julho de 2000.

¹⁷ A. AYISSI, « Illusoire interdiction des coups d’État », *op. cit.*, p. 32. O autor pergunta: “Le coup d’État est-il un mal en soi ? Si on répond par l’affirmative, alors toute société politique qui se respecte devrait créer les conditions de son bannissement absolu, ainsi que tentent de le faire, par la magie ô combien illusoire du verbe, les gouvernants africains. Or, il est évident que sous certaines conditions, et étant donné certaines circonstances, que l’on pourrait qualifier d’exceptionnelles, l’œuvre de coup d’État peut très bien représenter la vertu et le courage politiques suprêmes. L’histoire en général, et celle de l’Afrique des indépendances en particulier, montre qu’il existe dans la vie de certaines sociétés politiques, des moments tragiques de rupture douloureuse de l’ordre établi que l’on pourrait bien qualifier de coup d’État salutaire” (*idem*). O autor conclui que os esforços da OUA não deveriam focar na impossível proibição dos golpes de Estado mas na “mise sur pied des conditions de gestion des sociétés politiques systématiquement incompatibles avec l’idée de prise de pouvoir par les armes” (*ibid.*, p. 34).

¹⁸Cfr., em particular, os dois textos mais solenes aprovados pela Assembleia Geral que são a Resolução 1514 (XV), de 14 de dezembro de 1960, intitulada “Declaração sobre a Concessão de Independência aos Países e Povos Coloniais”, e a Resolução 2625 (XXV), de 24 de outubro de 1970, intitulada “Declaração sobre os

doutrina, autores favoráveis à “secessão-remédio” aceitam que, em alguns casos extremos de violação particularmente maciça e durável da autodeterminação interna, nasce o direito à autodeterminação externa¹⁹. Nos casos, consideravelmente mais numerosos, em que não existe o direito à secessão no direito internacional, a doutrina dominante dos publicistas admite a neutralidade do direito internacional²⁰, no sentido de que a secessão nem é permitida nem é proibida. Sendo essencialmente uma questão interna, o direito internacional não quer regulamentá-la. Ela é um facto ao qual o direito internacional apenas acrescenta certas consequências, seja pelo *ius in bello* durante a fase dos combates, seja pela faculdade de reconhecimento de novos Estados, caso a secessão se tenha sucedido.

Em direito interno, no entanto, com poucas exceções, como a Lei Fundamental do Uzbequistão de 1992 e a da Etiópia de 1994, a grande maioria das Constituições dos Estados proíbe a secessão unilateral, elevando ao nível constitucional o princípio do respeito pela integridade do território nacional²¹. Desta dissonância entre os níveis internacional e nacional, resulta que um novo Estado secessionista pode emergir ao transgredir o direito constitucional sem todavia violar o direito internacional. Um novo Estado poderá assim ser reconhecido na cena internacional desde que reúna efetivamente os critérios constitutivos de uma entidade estatal que são um território, uma população e a soberania. Portanto, é com base no princípio da efetividade, e na indiferença para com a violação do direito constitucional, que o Conselho de Segurança recomendou à Assembleia Geral a admissão de novos Estados na ONU. Tal foi o caso, em 1992, da Croácia, da Eslovénia, ou ainda da Bósnia e

Princípios de Direito Internacional relativos às Relações de Amizade e Cooperação entre os Estados, de acordo com a Carta das Nações Unidas”.

¹⁹Cfr. em particular: R. SCHMÜCKER, « Remedial theories of secession », in A. PAVKOVIC, P. RADAN (eds.), *The Ashgate Research Companion to Secession*, Farnham, Ashgate, 2011, pp. 399-411; P. RADAN, « Secession: Can it be a Legal Act? », in I. PRIMORATZ, A. PAVKOVIĆ (eds.), *Identity, Self-Determination and Secession*, Aldershot, Ashgate, 2006, pp. 155-170; M. DUBUY, « La théorie de la sécession remède (*remedial secession*) : avatar contemporain du droit des peuples à disposer d’eux-mêmes ? », Congresso de Nancy, 16, 17 e 18 de junho de 2011 (<http://www.droitconstitutionnel.org/congresNancy/comN2/dubuyTD2.pdf>).

²⁰Cfr. as várias contribuições em M. KOHEN (ed.), *Secession: International Law Perspectives*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006.

²¹ Sobre este ponto, cfr. T. CHRISTAKIS, *Le droit à l’autodétermination en dehors des situations de décolonisation*, Paris, La Documentation française, 1999, pp. 237-246 e 286-294.

Herzegovina, que foram recomendados pelo Conselho à Assembleia²², isso apesar da inconstitucionalidade no âmbito do direito jugoslavo das declarações de independência emitidas por esses Estados.

Em ambas as situações de secessões e de golpes de Estado, é importante ressaltar que a sua qualificação pelo Conselho de Segurança como ameaças ou rupturas da paz deriva principalmente de constatações contingentes estreitamente relacionadas com as circunstâncias e, portanto, escapando a qualquer tentativa de classificação *a priori*.

2. A imposição ocasional de soluções pacificadoras não conformes com o direito constitucional pelo Conselho de Segurança

Em alguns casos específicos, quando a Constituição, por ser considerada politicamente prejudicial e moralmente injusta, não cumpre, ou não cumpre mais, a sua função de garante da estabilidade das instituições e da paz social, o seu respeito pode ter repercussões piores do que a sua violação e constituir assim, aos olhos do Conselho de Segurança, uma ameaça à paz.

O Kosovo dos anos 1990 oferece, a este respeito, um exemplo flagrante de caso no qual a salvaguarda da ordem constitucional nem sempre contribui para a manutenção da paz. De facto, enquanto esta província desfrutava desde a reforma constitucional de 1974 de um estatuto de autonomia dentro da ex-Jugoslávia, o Governo de Slobodan Milosevic alterou a Lei Fundamental em março de 1989 com vista a reduzir drasticamente tal estatuto. Esta perda de autonomia em favor de um controle direto do território por parte das autoridades nacionais foi o ponto de partida de uma rápida deterioração da situação na região, até resultar, no final do ano 1997, num conflito armado entre os rebeldes independentistas kosovares e as forças sérvias.

Longe de reclamar o pleno respeito da ordem constitucional em vigor, o Conselho de Segurança interveio em 1998, inicialmente para firmemente “expressa[r] o seu apoio a um estatuto reforçado para o Kosovo, que incluiria uma autonomia sensivelmente maior e uma verdadeira autonomia administrativa”²³, e posteriormente para que sejam “escrupulosamente honrados” os compromissos sobre o estatuto de autonomia do Kosovo – é verdade obtidos

²²Cfr., respetivamente, as Resoluções 753 (18 de maio de 1992), 754 (18 maio de 1992) e 755 (20 de maio de 1992).

²³ Conselho de Segurança, Resolução 1160, de 31 de março de 1998, § 5.

contra a promessa do fim dos bombardeamentos da OTAN –celebrados entre o Presidente da República Federal da Jugoslávia e o Enviado Especial dos Estados Unidos da América²⁴. Ora, a imposição a um Estado soberano de conceder uma maior autonomia em favor de uma parte do seu território e da sua população era claramente contrária ao disposto na sua Constituição.

Indo mais longe, na sua Resolução 1244 de 1999, adotada com base no Capítulo VII da Carta da ONU, o Conselho de Segurança impôs à Sérvia, não apenas um estatuto de autonomia para o Kosovo, mas também a sua administração internacional, proibindo-lhe o exercício da soberania sobre uma porção do seu território nacional. Apesar de ser uma medida novamente inegavelmente inconstitucional, este contorno da Lei Fundamental foi considerado pelo Conselho como a via mais adequada para acabar com o conflito armado e restabelecer a paz e a segurança na região.

Outro exemplo igualmente flagrante é oferecido pela Costa do Marfim. Em 2002, os rebeldes do Movimento Patriótico da Costa do Marfim (MPCI) tentam, sem sucesso, tomar o poder pela força armada em Abidjan para quebrar o círculo vicioso em que estavam presas as populações oriundas do norte do país, uma vez que o conceito de “ivoirité” tinha sido lançado, principalmente por razões eleitorais²⁵. Segue-se uma grande crise política, diante da qual o Conselho de Segurança reage, optando por uma partilha do poder entre o Presidente da República em exercício e os rebeldes adeptos de golpes de Estado. Certamente, esta opção de compromisso do Conselho queria-se tratar para restabelecer a paz social. Não é menos verdade que ela preocupava-se pouco com o respeito pela Constituição de 2000, então em vigor, a qual estipulava, em seu artigo 41, que o Presidente era o “titular exclusivo do poder executivo”: “Ele nomeia o Primeiro-ministro, chefe de Governo, que é responsável perante ele. Ele termina as suas funções. O Primeiro-ministro lidera e coordena a ação governamental. Sob proposta do Primeiro-ministro, o Presidente da República nomeia os outros membros do Governo e determina suas funções. Ele termina as suas funções nas mesmas condições”²⁶.

²⁴ Conselho de Segurança, Resolução 1203, de 24 de outubro de 1998, § 2.

²⁵ Na verdade, este conceito de “ivoirité” não era nada mais do que um artifício jurídico usado com o único propósito de excluir das eleições o principal representante do norte do país, o ex-Primeiro-ministro Alassane Ouattara, ao negar-lhe a nacionalidade marfinense, bem como os eleitores que lhe eram potencialmente favoráveis, neste caso as populações originárias elas também do extremo norte da Costa do Marfim.

²⁶ A descontração exibida em relação ao respeito do texto constitucional apareceu ostensivamente na reunião do Conselho de Segurança de 31 de outubro de 2006, durante a qual a França, com o apoio da CEDEAO e da UA, apresentou um projeto de resolução organizando esta partilha do poder ao transferir poderes

Na verdade, a Resolução 1721, de 2006, adotada em conformidade com o Capítulo VII da Carta da ONU, exige que “todas as partes marfinenses cumprem integralmente” o processo de paz liderado pelo Primeiro-ministro, conforme foi decidido pelo Conselho, e que “elas não possam invocar qualquer disposição jurídica” em vista a “obstruir este processo” (§ 4). Embora a Constituição marfinense não seja explicitamente mencionada aqui, ela está referenciada pela ampla fórmula “qualquer disposição jurídica”, a qual abrange até as normas situadas no topo da hierarquia da ordem jurídica interna. Esta desconsideração da Lei Fundamental tem sido fortemente criticada, não só pelo Presidente da República na época, Laurent Gbagbo, afetado diretamente em seus poderes constitucionais²⁷, mas também por várias personalidades próximas do Presidente, que condenaram o questionamento da soberania de um Estado pela suspensão ou alteração de sua Constituição impostas pelas Nações Unidas, e lamentaram o que lhe apareceu como a colocação da Costa do Marfim sob tutela por essa Organização²⁸. Esta situação ilustra bem, uma vez mais, a prevalência dada ao imperativo da paz sobre a estrita observância da Constituição.

II. O Respeito do direito constitucional enquanto fator garantidor da manutenção da paz

A indiferença em relação ao direito constitucional experimentada durante muito tempo parece hoje dar lugar a uma tendência em fazer do cumprimento das regras constitucionais, e

importantes do Presidente Laurent Gbagbo ao Primeiro-ministro Konon Banny. Para evitar que o Presidente da Costa do Marfim possa invocar a Constituição a fim de obstruir a ação do Primeiro-ministro, o texto apresentado dispunha que: “en cas de divergence, les instruments internationaux qui définissent les modalités particulières de la transition (résolutions antérieures et futures du Conseil, décisions de l’Union Africaine et de la CEDEAO et accords de paix) prévalent sur la Constitution ivoirienne et la législation du pays”. Esta preeminência claramente afirmada do direito internacional sobre a Constituição nacional não foi do agrado de alguns países – especialmente a China, a Rússia e os Estados Unidos –, o que obrigou a França a rever seu texto para propor uma versão diluída. Cfr. o *Dixième Rapport du Secrétaire général sur l’Opération des Nations Unies en Côte d’Ivoire*, 17 de outubro de 2006, S/2006/821, p. 16, § 75.

²⁷O Presidente Laurent Gbagbo declarou que as disposições dessa resolução “contrárias à Constituição da Costa do Marfim não seriam aplicadas”. Cfr. *Onzième Rapport du Secrétaire général sur l’Opération des Nations Unies en Côte d’Ivoire*, 4 de dezembro de 2006, S/2006/939, p. 1, § 2.

²⁸Cfr. Em particular: B. BALL, « La Côte d’Ivoire sous tutelle de l’ONU », *Fraternité Matin*, 14 de novembro de 2005; F. TOHA, « La Côte d’Ivoire menacée de mise sous tutelle », *Soir Info*, 21 de novembro de 2005.

mais geralmente do respeito pelo Estado de Direito, um dos fatores essenciais para a manutenção da paz no mundo²⁹. Esta tendência é clara no discurso dos órgãos encarregados da paz, sendo o primeiro deles o Conselho de Segurança (1), mas também se estende na prática, embora seja necessário consolidá-la (2).

1. Um discurso mais firme

Enquanto o conceito de Estado de Direito, no sentido de “exigência relativa a uma tomada e um exercício não-arbitrários do poder com base em regras pré-definidas”³⁰, era praticamente inexistente no repertório do Conselho de Segurança até o início dos anos 1990, a expressão é agora usada frequentemente em suas resoluções e declarações, e acompanha-se geralmente da lembrança ao necessário respeito da ordem constitucional, como foi o caso, por exemplo, nas situações relacionadas ao Líbano, ao Iraque, à Libéria, à República Democrática do Congo, à Haiti, ao Burundi, à Serra Leoa, à Costa do Marfim, ou ainda ao Darfur³¹.

Esta vontade de fazer respeitar o Estado de Direito – particularmente na tomada e no exercício do poder político com base em regras pré-definidas pela Constituição – surge de forma muito clara na declaração presidencial do Conselho de Segurança adotada, em 22 de junho de 2006, depois de uma reunião sobre o tema “Estado de direito e manutenção da paz e da segurança internacionais”. Nesta declaração, o Conselho especificou, em particular, o facto de que ele “atribui uma importância capital à promoção da justiça e do Estado de Direito, nomeadamente o respeito pelos direitos humanos, como elemento indispensável para uma paz duradoura. Ele considera que o reforço das atividades relacionadas com o Estado de Direito é crucial para as estratégias de consolidação da paz nas sociedades que saem de um conflito e destaca o papel nesse sentido da Comissão de consolidação da Paz”³².

²⁹ Esta tendência pode ser verificada através do importante papel da mediação internacional na gestão das crises constitucionais. Cfr. sobre este ponto A. AYISSI, C. MAIA, « La gestion des crises constitutionnelles en Afrique : mandat et défis de la médiation internationale », *Annuaire Français de Relations Internationales*, vol. 13, 2012, pp. 173-198.

³⁰ J. d'ASPREMONT, « La licéité des coups d'État en droit international », *op. cit.*, p. 123.

³¹ Cfr. T. CHRISTAKIS, « La violation du droit interne en tant que menace contre la paix », *op. cit.*, p. 112.

³² Declaração do Presidente do Conselho de Segurança, S/PRST/2006/28, § 3.

O reconhecimento das virtudes da Constituição para a consolidação da paz, especialmente em países que saem de conflitos ou que estão ameaçados por uma rutura da paz, é ainda mais explícito quando se trata da África que permanece, até hoje, o continente mais afetado pelas guerras e as situações de instabilidade política. É nesse sentido que, em sua reunião de 5 de maio de 2009 dedicado à “Paz e Segurança em África”, o Conselho de Segurança “express[ou] a sua profunda preocupação face ao recente ressurgimento das mudanças inconstitucionais de Governo em alguns países africanos”. Nesta declaração, o “Conselho manifesta preocupação com a violência que poderia acompanhar esses eventos, bem como com os impactos negativos sobre o bem-estar económico e social das populações e o desenvolvimento dos países afetados. Ele salienta a importância de restaurar rapidamente a ordem constitucional, inclusive pelo meio de eleições abertas e transparentes”³³.

O papel de liderança do Secretário-Geral da ONU tem sido fundamental nesta matéria. Tal papel sobressai com nitidez do discurso de Kofi Annan, em 6 de julho de 2004, dirigido aos líderes africanos reunidos em sessão ordinária da Assembleia dos Chefes de Estado e de Governo da União Africana. Neste discurso, que marcou os espíritos por ser muito incomum para o contexto, o então Secretário-Geral da Organização das Nações Unidas lembra algumas verdades de fundo no que respeita às relações entre o respeito pela ordem constitucional e as condições de uma paz e de uma segurança duradouras no continente Africano³⁴.

Em primeiro lugar, observa Kofi Annan, a paz está longe de ser apenas uma questão de quantidade de ajuda financeira ou de intensidade dos esforços diplomáticos visto que, enquanto certas condições prévias não estarão reunidas, “toda a ajuda do mundo, toda a diplomacia e todas as operações de manutenção da paz não serão suficientes para tirar a África da miséria (...) ou acabar com os conflitos mortais” endêmicos nesse continente. Por conseguinte, é indispensável combater, “acima de tudo”, o conjunto dos fatores que constituem as “causas primeiras da insegurança e do subdesenvolvimento”, e que “muitas vezes residem na má governação”, em particular na falta do necessário “equilíbrio institucional” exigido como base para “uma alternância pacífica e conforme com a Constituição”. Esta exigência implica *in fine* que, para esperar desfrutar da paz, da segurança e do desenvolvimento de uma forma sustentável em África, o respeito pela norma

³³ Declaração do Presidente do Conselho de Segurança, S/PRST/2009/11, § 1.

³⁴ Cfr. o comunicado de imprensa SG/SM/9406 de 6 de julho de 2004 (<http://www.un.org/News/press/docs/2004/SGSM9406.doc.htm>).

constitucional deve ser um imperativo, de modo que “os Governos não deveriam manipular ou alterar a Constituição para permanecer no poder” *ad vitam aeternam*.

Cinco anos depois, Ban Ki-moon, que sucedeu Kofi Annan no cargo de Secretário-geral da ONU, mantém-se fiel a esta abordagem constitucional da paz e a esta “doutrina” da rutura da ordem constitucional como séria ameaça à paz. Examinando a situação política na África Ocidental, num relatório publicado em 31 dezembro de 2009, Ban Ki-moon alerta sobre o facto de que “o ressurgimento das mudanças inconstitucionais de Governo e das práticas não democráticas em África Ocidental constitui uma ameaça potencial para a paz e a estabilidade sub-regional”³⁵.

A mesma firmeza no discurso observada no nível das Nações Unidas encontra-se também em nível regional, o qual está estreitamente ligado ao nível internacional, como o relembrou a Resolução do Conselho de Segurança 2033, de 12 de janeiro de 2012, relativa à necessária “Cooperação entre a ONU e as organizações regionais e sub-regionais na manutenção da paz e da segurança internacionais”³⁶.

Assim, a obrigação dos Estados de adotarem um regime democrático se desenha claramente nos continentes Europeu, Americano e Africano, com a notável exceção da Ásia, cujo isolamento nesta matéria impede que se fale numa norma de direito internacional geral.

Na Europa, no seio do Conselho da Europa e da União Europeia, a democracia é uma condição exigida tanto para a adesão como para a participação. Nesse sentido, o Tribunal Europeu dos Direitos do Homem teve a oportunidade de proclamar que a democracia é “o único modelo político contemplado pela Convenção e, portanto, o único compatível com ela”³⁷. Além disso, a Convenção Europeia dos Direitos do Homem de 1950 afirma o seu “profundo apego [às] liberdades fundamentais que constituem a base da justiça e da paz no mundo e cuja manutenção assenta essencialmente num regime político verdadeiramente democrático, por um lado, e, por outro lado, numa conceção compartilhada e num respeito comum pelos direitos humanos dos quais eles se reclamam” (Preâmbulo, § 5).

³⁵S/2009/682.

³⁶Cfr. também o Relatório do Secretário-Geral sobre a cooperação entre a Organização das Nações Unidas e a União Africana em matéria de paz e segurança (S/2011/805).

³⁷TEDH, *O Partido Comunista Unificado da Turquia e outros c. Turquia*, acórdão de 30 de janeiro de 1998, *Coletânea dos acórdãos e decisões*, 1998, § 45.

Por sua vez, o Tratado da União Europeia de 2007 confirmou que “a União baseia-se nos valores do respeito pela dignidade humana, a liberdade, a democracia, a igualdade, o Estado de Direito, bem como o respeito pelos direitos humanos”, sendo esses valores comuns aos EstadosMembros (artigo 2); que “a União reconhece os direitos, as liberdades e os princípios enunciados na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia de 7 de dezembro de 2000, tal como adaptada em 12 de dezembro de 2007 em Estrasburgo”, a qual tem o mesmo valor jurídico que os Tratados (artigo 6, § 1); que “os direitos fundamentais, tal como os garante a Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais e tal como resultam das tradições constitucionais comuns aos EstadosMembros, fazem parte do direito da União enquanto princípios gerais” (artigo 6, § 3); e ela poderá fazer recomendações em caso de “um risco manifesto de violação grave dos valores referidos no artigo 2 por parte de um Estado-Membro” (artigo 7, § 1), ou “decidir suspender alguns dos direitos decorrentes da aplicação dos Tratados” em caso de “uma violação grave e persistente, por parte de um Estado-Membro, dos valores referidos no artigo 2” (artigo 7, §§ 3 e 2). Além disso, a União, cuja criação foi inicialmente motivada para assegurar a paz entre Estados europeus que se enfrentaram em duas guerras mundiais, “tem por objetivo promover a paz, os seus valores e o bem-estar dos seus povos (artigo 3).

Da mesma forma, na América, a Carta da Organização dos Estados Americanos (OEA) de 1948, admite que “a democracia representativa é indispensável para a estabilidade, a paz e o desenvolvimento da região” (preâmbulo), de modo que “garantir a paz e a segurança continentais” (artigo 2, a) e “promover e consolidar a democracia representativa, respeitado o princípio da não-intervenção” (artigo 2, b) estão entre os seus principais objetivos; e que “[u]m membro da Organização, cujo Governo democraticamente constituído seja deposto pela força, poderá ser suspenso do exercício do direito de participação” nas reuniões de vários órgãos, incluindo a Assembleia Geral (artigo 9). Se é verdade que os princípios democráticos foram violados até pouco tempo por alguns regimes autoritários na América Latina, tanto a prática dos órgãos políticos da OEA quanto a jurisprudência da Comissão e da Corte Interamericana de Direitos Humanos, destacaram que a democracia é o único regime político aceitável no continente americano³⁸.

³⁸ Sobre este ponto, cfr. L.-A. SICILIANOS, *L'ONU et la démocratisation de l'État : systèmes régionaux et ordre juridique universel*, Paris, Pedone, 2000, pp. 74 e s.

Também na África, a ligação quase umbilical entre a Constituição e a paz foi claramente reconhecida: a paz é nutrida pelo respeito da Constituição, enquanto a preservação da ordem constitucional é sinônima de consolidação da paz. Neste sentido, a Organização da Unidade Africana indicou na sua “Declaração relativa ao marco para uma resposta da OUA às mudanças inconstitucionais de Governo”, de 12 de julho de 2000, que o “fenômeno dos golpes de Estado em África (...) constitui uma ameaça à paz e à segurança no continente”³⁹.

Posteriormente, o Ato Constitutivo da União Africano (UA), seu sucessor, indica que, entre os princípios que norteiam a ação da Organização, encontram-se a condenação e rejeição das mudanças inconstitucionais de Governo (artigo 4, p). Além disso, em jeito de alerta aos governantes que poderiam ser tentados a se desvincular do cumprimento da Constituição, está previsto que “os Governos que chegam ao poder por meios inconstitucionais não serão autorizados a participar nas atividades da União” (artigo 30).

Em sua Decisão sobre o ressurgimento do flagelo dos golpes de Estado em África, aprovada pela 12^a sessão ordinária da Conferência dos Chefes de Estado e de Governo, realizada em fevereiro de 2009 em Adis Abeba, a UA expressou “sua grave preocupação com o ressurgimento do flagelo dos golpes de Estado no continente”, que ela considera não apenas como um “retrocesso político perigoso e um grave declínio nos processos democráticos”, mas também como “uma ameaça à paz, à segurança e à estabilidade do continente”⁴⁰.

Esta tomada de consciência levou à adoção, durante a 8^a sessão ordinária da Conferência da UA em janeiro de 2007, da Carta Africana sobre Democracia, Eleições e Governança. Este instrumento inovador, que entrou em vigor em 2012⁴¹, tem como objetivos, entre outros, promover entre os Estados africanos a adesão aos valores e princípios universais da democracia e do respeito pelos direitos humanos, o Estado de Direito, a luta contra a

³⁹AHG/Decl. 5 (XXXVI). Conforme definido pela Declaração, um “*changement anticonstitutionnel de Gouvernement* » peut être : « i) un coup d’État militaire contre un Gouvernement issu d’élections démocratiques ; ii) une intervention de mercenaires pour renverser un Gouvernement issu d’élections démocratiques ; iii) une intervention de groupes dissidents armés et de mouvements rebelles pour renverser un Gouvernement issu d’élections démocratiques ; iv) le refus par un Gouvernement en place de remettre le pouvoir au parti vainqueur à l’issue d’élections libres, justes et régulières”.

⁴⁰AU/Dec.220(XII).

⁴¹ Em 15 fevereiro de 2012, data de sua entrada em vigor, os Estados Partes à Carta eram os seguintes: África do Sul, Burkina Faso, Camarões, Etiópia, Gana, Guiné Bissau, Guiné Equatorial, Lesoto, Mauritânia, Níger, Nigéria, Ruanda, Serra Leoa, Chade e Zâmbia.

impunidade, a realização regular de eleições livres e equitativas, bem como a condenação de qualquer mudança inconstitucional de Governo, o que requer o enraizamento de uma cultura democrática nos órgãos políticos e nas populações.

Neste sentido, a Carta proporciona doravante à UA um fundamento jurídico, e não apenas político, para intervir no que foi considerado durante muito tempo como parte dos assuntos internos de um Estado, impondo a democracia como o único regime possível.

A fim de impor o respeito pela democracia e, correlativamente, pelas Constituições nacionais dos Estados Membros que são concebidas como legítimas apenas se incorporarem os princípios democráticos essenciais, especialmente a separação dos poderes e o respeito pelos direitos humanos, a UA pode contar, desde 2004, com o Conselho de Paz e Segurança⁴². O Conselho é o principal responsável pela prevenção dos conflitos e pela manutenção da paz em África, e também pelo respeito do Estado de Direito e das liberdades fundamentais, cujo desprezo é um terreno fértil para situações conflituais⁴³. Ele tem por ambição conciliar os princípios clássicos da soberania e da não-ingêrência nos assuntos nacionais com o direito – a não ser o dever – de intervir, com base no conceito da responsabilidade de proteger, quando violações graves são cometidas: crimes de guerra, genocídios e crimes contra a humanidade.

No nível sub-regional, é interessante notar que encontram-se as mesmas preocupações, a mesma retórica e os mesmos paradigmas. Assim, a adoção, em 2001, de um Protocolo sobre a Democracia e Boa Governança pela Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO) foi uma das primeiras tentativas de legislar sobre a democracia através de um ato vinculativo⁴⁴.

2. Uma prática para consolidar

⁴²Cfr. D. LECOUTRE, « Les enjeux du Conseil de paix et de sécurité », *Le Monde Diplomatique*, setembro de 2009.

⁴³Nesse sentido, o artigo 3, f, do Protocolo relativo à criação do Conselho da Paz e Segurança da União Africana de 9 de julho de 2002 proclama, entre seus objetivos, o “de promouvoir et d’encourager les pratiques démocratiques, la bonne gouvernance et l’État de droit, la protection des droits de l’Homme et des libertés fondamentales, le respect du caractère sacré de la vie humaine, ainsi que du droit international humanitaire, dans le cadre des efforts de prévention des conflits”.

⁴⁴ Texto disponível no site da CEDEAO: <http://www.comm.ecowas.int/sec/fr/protocoles/Protocole-additionnel-sur-la-Bonne-gouvernance-et-la-democ.pdf>.

Se o discurso foi reforçado, as palavras também foram seguidas de realizações concretas, que cabe ressaltar. É claro que, aqui como em outras áreas, a prática não é perfeitamente uniforme, e sempre se poderá denunciar a ação em um caso e inação em outro. Em relação ao Conselho de Segurança, não há nada de surpreendente: “seria irrealista esperar que ele reaja de forma sistemática a qualquer golpe de Estado no mundo. Enquanto órgão político por excelência, o Conselho opera escolhas políticas graves na esfera das suas competências, ou seja, na manutenção da paz e da segurança internacionais. Além do facto de que um golpe de Estado não afeta necessariamente a paz e a segurança internacionais, o Conselho estabelece suas prioridades consoante critérios políticos, o que o leva naturalmente a alguma seletividade”⁴⁵. Em geral, porém, percebe-se uma tendência no sentido de que a liberdade dos Estados, no que se refere à sua própria ordem constitucional, seja severamente restrita, especialmente quando os Governos derrubados por putschs militares foram eleitos com a assistência eleitoral da ONU.

O cenário que ocorreu no Haiti na década de 1990 marca o prelúdio de uma evolução na prática. Apenas alguns meses depois de sua eleição, o Presidente Jean-Bertrand Aristide é vítima, em setembro de 1991, de um golpe de Estado que o força ao exílio. Enquanto a OEA tomará, logo nos dias seguintes, medidas contra a junta militar na origem do putsch, o Conselho de Segurança ficará paralisado pela oposição da China até 16 de junho de 1993, quando, em sua Resolução 841, ele considera a persistência da situação no Haiti como uma ameaça à paz e a segurança internacionais⁴⁶ e decide o estabelecimento de um embargo sobre as armas e o petróleo com base no Capítulo VII da Carta da ONU. É então a primeira vez que a situação criada pela derrubada de um Governo democraticamente eleito – e não a própria

⁴⁵ L.-A. SICILIANOS, « Le respect de l'État de droit comme obligation internationale », in SFDI, *L'État de droit en droit international*, Paris, Pedone, 2009, p. 150.

⁴⁶ No preâmbulo dessa resolução, o Conselho nota com preocupação “the incidence of humanitarian crises, including mass displacements of population, becoming or aggravating threats to international peace and security” e considera que a persistência da crise no Haiti “contributes to a climate of fear of persecution and economic dislocation which could increase the number of Haitians seeking refuge in neighbouring Member States”, de modo que “a reversal of this situation is needed to prevent its negative repercussions on the region”. As fórmulas usadas indicam que “ce n'est pas tant la méconnaissance de la démocratie en elle-même qui est qualifiée de menace à la paix, mais (...) ce sont les conséquences nocives que celle-ci peut avoir dans l'ensemble de la région qui sont ainsi qualifiées” (B. STERN, « Les évolutions récentes en matière de maintien de la paix par l'ONU », *L'Observateur des Nations Unies*, vol. 5, 1998, p. 8.

derrubada – é qualificada como “ameaça à paz”⁴⁷. Posteriormente, em sua Resolução 940, de 31 de julho de 1994, novamente com base no Capítulo VII da Carta, ele “autoriza os EstadosMembros a formar uma força multinacional sob comando e controle unificados e a usar neste quadro de todos os meios necessários para facilitar a partida do Haiti dos dirigentes militares (...), o retorno rápido do Presidente legitimamente eleito e a restauração das autoridades legítimas do Governo haitiano (...)” (§ 4). O envio desta força permitirá o retorno do Presidente Aristide em outubro do mesmo ano.

Em Serra Leoa igualmente, o golpe de Estado de 1997 levou à derrubada de um Governo instituído com a assistência eleitoral da ONU. Assim, depois de ter agido em prol da restauração da democracia e da realização de eleições em março de 1996, as Nações Unidas reagiram rapidamente ao golpe de Estado de 25 de maio de 1997, que removeu do poder o Presidente AhmadTejanKabbah. Apenas dois dias depois do putsch, o Conselho de Segurança adota uma declaração presidencial na qual ele se diz “profundamente preocupado” com a situação no país, “enquanto a ONU está trabalhando [lá] para facilitar o processo de reconciliação”. Ele “lamenta profundamente esta tentativa de derrubar o Governo democraticamente eleito, e insta veementemente para que seja imediatamente restaurada a ordem constitucional”⁴⁸. Alguns meses mais tarde, o Conselho especificará que este putsch não só é “inaceitável”, mas que a grave crise que se seguiu em nível nacional “põe em perigo a paz, segurança e estabilidade em toda a região” da África Ocidental⁴⁹. Em 8 de outubro de 1997, um novo passo foi dado com a adoção de medidas com base no Capítulo VII da Carta da ONU. Assim, através da sua Resolução 1132, ao mesmo tempo que expressava o seu apoio aos esforços da CEDEAO para “restaurar pacificamente a ordem constitucional”, nomeadamente através negociações com os atores interessados, o Conselho de Segurança adotou uma série de sanções específicas afim de exercer pressão sobre a junta militar, cuja remoção dependia do retorno do Presidente deposto.

Finalmente, a intervenção militar em Serra Leoa da operação de paz oeste africana ECOMOG⁵⁰ permitiu obter a partida de uma junta militar que, durante oito meses, saqueou os

⁴⁷Cfr. Y. DAUDET, « L’ONU et l’OEA en Haïti et le droit international », *Annuaire Français de Droit International*, vol. 38, 1992, pp. 89-111.

⁴⁸ S/PRST/1997/29, 27 de maio de 1997.

⁴⁹ S/PRST/1997/36, 11 de julho de 1997.

⁵⁰ Economic Community of West African States Cease-fire Monitoring Group ou Brigade de surveillance du cessez-le-feu de la CEDEAO.

escassos recursos do país e implantou uma violência extrema que causou a perda de muitas vidas humanas. Assim, embora não tenha expressamente autorizado tal intervenção, o Conselho de Segurança, por meio de uma declaração presidencial de 26 de fevereiro de 1998, pôde “congratula[r]-se que a junta militar tenha sido despojada do poder e sublinha[r] a imperiosa necessidade de restaurar imediatamente o Governo eleito do Presidente TejanKabbah”⁵¹. Em sua Resolução 1156 de 16 de março de 1998, o Conselho “saúda o regresso à Serra Leoa, em 10 de março de 1998, do Presidente democraticamente eleito pelo país” (§ 1) e, conseqüentemente, “decide pôr termo, com efeitos imediatos” a certas sanções impostas pela Resolução 1132 (1997) “sobre a venda ou o fornecimento de petróleo e produtos petrolíferos à Serra Leoa” (§ 2), marcando assim claramente o seu apego à restauração da ordem constitucional. Este precedente de uma denúncia tão clara da ilegalidade do golpe de Estado marcou os espíritos, a tal ponto que alguns comentaristas o veem como “o início de uma verdadeira prática da Organização em matéria de restauração da democracia”⁵².

Em 6 de agosto de 2008, a derrubada por militares de SidiMohamed OuldCheikhAbdallahi, primeiro Presidente democraticamente eleito (no ano anterior) na Mauritânia desde a independência dos pais, em 1960, levou uma vez mais a uma firme condenação do Conselho de Segurança. Assim, em uma Declaração da Presidência do Conselho, de 19 de agosto de 2008, adotada por unanimidade, é com vigor que ele “condena a derrubada das autoridades democraticamente eleitas da Mauritânia pelo exército mauritano”, exige “a restauração imediata das instituições legítimas”, e reitera a sua posição de princípio face a tais eventos, ou seja, que “opõe-se a qualquer tentativa de mudança de Governo por meios inconstitucionais”⁵³.

Esta condenação, no entanto, não resultou na aprovação de uma resolução sobre o assunto, nem *a fortiori* em sanções, provavelmente porque as eleições presidenciais de 2009 permitiram legitimar pelas urnas o próprio autor do golpe de Estado, o general Mohammed Ould Abdel Aziz, tendo este último recolhido a maioria absoluta dos votos desde o primeiro turno.

Mais recentemente, outro caso interessante é a crise constitucional em curso no Mali, que destaca a diferença de percepção entre os líderes africanos e o Conselho de Segurança no

⁵¹S/PRST/1998/5, 26 de fevereiro de 1998.

⁵²L.-A. SICILIANOS, *L'ONU et la démocratisation de l'État (...)*, op. cit., p. 216.

⁵³S/PRST/2008/30, 19 de agosto de 2008.

que diz respeito à qualificação da situação e, portanto, à resposta mais adequada para trazer a paz. De que se trata?

Em 21 de março de 2012, grupos de soldados malianos ocupam a televisão nacional e, em seguida, apoderam-se do palácio presidencial em Bamako, forçando a fuga do Presidente democraticamente eleito, Amadou Toumani Touré, em fim de mandato e não-reelegível nos termos da Constituição. No dia seguinte, os rebeldes proclamam oficialmente a derrubada do Governo e a criação de uma Comissão Nacional para a Recuperação da Democracia e a Restauração do Estado de Direito (CNRDRE). Em um discurso transmitido pelo rádio e televisão nacionais, a junta informa que, “considerando a incapacidade do regime” para responder com eficácia às dificuldades que enfrenta o país, as forças armadas tinham “decidido assumir a sua responsabilidade ao pôr termo” a este “regime incompetente e contestado”. São tomadas duas medidas importantes “com efeito imediato”: “A Constituição está suspensa (...) e todas as instituições da República são dissolvidas até novo aviso”⁵⁴.

No mesmo dia, os membros do Conselho de Segurança fazem uma declaração à imprensa na qual “condenam firmemente” o golpe de Estado e “exigem o retorno imediato da ordem constitucional e do Governo democraticamente eleito” do Presidente Amadou Toumani Touré⁵⁵.

Uma semana depois, tirando partido da situação de relativo vazio do poder criada por esta derrubada inconstitucional do Governo, movimentos rebeldes islamitas tomam posse da região norte do Mali e expressam, para alguns, o seu desejo de secessão, e para outros, o seu objetivo de caminhar até Bamako e fazer do Mali um Estado islâmico, tendo a Sharia como Lei fundamental.

Segue-se então um período de anarquia e caos gerador de ameaças de desestabilização nacional e regional. Responsáveis do Mali em particular, e da África em geral, chamam a atenção das Nações Unidas sobre o facto de que a crise constitucional em curso, se não for resolvida rapidamente, certamente se transformará em uma grave ameaça à paz e à estabilidade regionais, mas também à segurança internacional. Pedem, portanto, o apoio da comunidade internacional, especialmente do Conselho de Segurança, para um rápido restabelecimento da ordem constitucional no Mali.

⁵⁴Breve discurso de anúncio do golpe de Estado lido na Televisão Nacional maliana, em 22 de março de 2012, pelo “porta-voz” dos golpistas.

⁵⁵SC/10590-AFR/2359.

Para corroborar esta percepção africana dos desafios da crise, os médias no Mali notam uma rápida e contínua deterioração da segurança no norte do país e denunciam a existência de grupos de combatentes dos movimentos islâmicos armados que convergem para esta região, incluindo BokoHaram, Aqmi, Ansar Dine e Mujao⁵⁶.

Temendo uma “somalização” do Sahel, responsáveis políticos e organizações políticas africanas, particularmente a Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO) e a UA, reiteram seus apelos ao Conselho de Segurança, e pedem a este último para “assumir suas responsabilidades”, visto que a situação de crise constitucional no Mali se tornou, na sua opinião, uma “ameaça à paz e à segurança internacionais”.

Em 26 de março de 2012, ou seja, quatro dias após o putsch, o Conselho de Segurança, por meio de uma declaração presidencial, condena mais uma vez “firmemente” o golpe de Estado e, mais uma vez, “solicita a restauração da ordem constitucional e a realização de eleições, como inicialmente planejado”⁵⁷.

Alguns dias mais tarde, os líderes africanos sentem que os seus repetidos apelos, visando estabelecer a relação (e agir em conformidade) entre a situação de rutura da ordem constitucional no Mali e a paz e segurança internacionais, são finalmente ouvidos. De facto, em 9 de abril de 2012, o representante dos Estados Unidos⁵⁸ nas Nações Unidas, a Embaixadora Susan Rice, informa em um comunicado de imprensa que “os membros do Conselho expressam sua profunda preocupação face à intensificação da ameaça terrorista no norte do Mali, devido à presença entre os rebeldes de membros da Al-Qaeda no Magreb Islâmico e de elementos extremistas”; mas elalogo acrescenta que os membros do Conselho “tomam nota de que a CEDEAO está a estudar os meios que permitiriam restaurar a paz e a segurança no Mali”. Ela concluiu declarando que “os membros do Conselho de Segurança reiteram o seu total apoio aos esforços” dos africanos “em vista a favorecer o

⁵⁶ Os responsáveis do Mujao, Movimento para a Unidade e Jihad na África Ocidental, pretendem ser dissidentes da Al Qaeda no Magreb. Cfr. C. BENSIMON, « BokoHaram en renfort des islamistes armés dans le Nord du Mali », *Radio France Internationale*, 10 de abril de 2012.

⁵⁷ S/PRST/2012/7. As eleições presidenciais, nas quais o Presidente derrubado não era candidato, por ter chegado ao fim do seu segundo e último mandato em conformidade com as disposições da Constituição, estavam marcadas para o 29 de abril de 2012.

⁵⁸ Os Estados Unidos asseguravam a presidência do Conselho de Segurança para o mês de abril de 2012.

restabelecimento da ordem constitucional no Mali e proteger, através de medidas concretas, a soberania, unidade e integridade territorial do Mali”⁵⁹.

Esta declaração à imprensa segue a declaração do Presidente do Conselho de Segurança, de 4 de abril de 2012, pelo qual os membros do Conselho reiteravam a sua “firme condenação” do golpe de Estado, e pediam, novamente, a “restauração imediata da ordem constitucional e do Governo democraticamente eleito”⁶⁰.

Enquanto o Mali está afundar-se na crise e que, para muitos responsáveis africanos, essa situação dá a impressão de uma “fuga óbvia às responsabilidades”⁶¹ por parte da principal instância responsável pela manutenção da paz e segurança internacionais, em 30 de maio de 2012, o Chefe de Estado do Benim, Thomas Boni Yayi, como presidente em exercício da UA, lança, em nome da África, “a ideia de uma consulta ao Conselho de Segurança da ONU”.

Mais de dois meses depois da rutura da ordem constitucional no Mali, cada vez mais preocupados com a contínua escalada da crise e a ausência de um “compromisso concreto” por parte do Conselho de Segurança, as partes interessadas africanas decidam a criação de um Grupo de apoio e de acompanhamento da situação no Mali. Este Grupo inclui, entre outros, os membros da CEDEAO e da UA. O Representante Especial do Secretário-Geral da ONU para a África Ocidental também participa nesse grupo.

Em 7 de junho de 2012, o Grupo realiza sua primeira reunião em Abidjan, na Costa do Marfim, país que detém então a presidência da CEDEAO. Na sessão de abertura, o ministro marfinense dos Negócios Estrangeiros, na sua qualidade de presidente do Conselho de Ministros da Comunidade, anuncia que a reunião terá de discutir a questão da adoção e implementação “pelo Conselho de Segurança da ONU” de uma resolução que autoriza a “intervenção militar para o desfecho da crise”. Em seu comunicado final, efetivamente, os participantes pedem ao Conselho da Paz e Segurança da UA “para se reunir o mais rápido possível para examinar a situação no Mali”, nomeadamente “com vista a solicitar formalmente o apoio do Conselho de Segurança das Nações Unidas”⁶².

⁵⁹ SC/10603, AFR/2370.

⁶⁰ S/PRST/2012/9, 4 de abril de 2012.

⁶¹ Entrevista em Libreville, em 20 de junho de 2012, entre um dos autores e um universitário Africano.

⁶² Reunião inaugural do Grupo de apoio e acompanhamento da situação no Mali, Abidjan (Costa do Marfim), 7 de junho de 2012, § 20, iv (<http://au.int/en/dp/ps/sites/default/files/cua%20conclusions%20mali%2007-06-2012-3.pdf>).

Cinco dias depois, em 12 de junho de 2012, na sequência desta recomendação, o Conselho de Paz e Segurança da UA se reúne em sessão extraordinária na sede das Nações Unidas, em Nova Iorque, para adotar uma “decisão sobre a situação no Mali”. Esta decisão inclui uma série de objetivos a serem alcançados no processo de gestão da crise, incluindo o de “restaurar a autoridade do Estado na parte norte do país e lutar contra as redes terroristas e criminosas”. A decisão também é acompanhada de um “pedido formal ao Conselho de Segurança das Nações Unidas”, solicitando (mais uma vez!) o seu compromisso⁶³.

Em entrevista a um jornal parisiense em 16 de junho de 2012, o Chefe de Estado do Níger, Mahamadou Issoufou, relembra que o Mali está a tornar-se “o Afeganistão da África”, e reitera a necessidade de agir o mais rápido possível. O Presidente, que também expressa a frustração da África face a um Conselho de Segurança que “arrasta os pés”, alerta que: “afegãos e paquistaneses estão lá presentes e treinam combatentes oriundos de toda a África Ocidental. Aqmi (Al Qaeda no Magreb Islâmico) estabeleceu novos campos de treinamento, nomeadamente em Gao. Nigerianos do Boko Haram estão sendo lá treinados”. Por esta razão, conclui ele, “a União Africana e os países da CEDEAO desejam que uma resolução autorizando o uso da força no Mali seja adotada no âmbito da ONU”⁶⁴.

Compreende-se melhor o sentido da indignação do Chefe de Estado africano quando se sabe que, na véspera desta entrevista, os membros do Conselho de Segurança – em resposta a um (novo) pedido da África para intervir nesta situação de rutura da ordem constitucional que, para os africanos, constitui “uma grave ameaça à paz e à segurança internacionais” – tinham exprimido a sua escolha, para já, de reservar a sua resposta, ou seja, de não avançar até a tomada de medidas concretas, para além de uma condenação formal.

* * *

*

⁶³ Texto da decisão disponível em: <http://www.peaceau.org/fr/article/le-conseil-de-paix-et-de-securite-de-l-union-africaine-ua-en-sa-323eme-reunion-tenue-a-new-york-le-12-juin-2012-a-adopte-une-decision-sur-la-situation-au-mali>.

⁶⁴ Citado em A. MALO, « Le Mali devient l’Afghanistan de l’Afrique », *Le journal du dimanche*, 16 de junho de 2012. Cfr. igualmente M. DOYLE, « Mali: Dangers of Dealing with “Afghanistan of West Africa” », *BBC*, 13 de junho de 2012.

Os precedentes analisados neste breve estudo demonstram que, mesmo que não haja nenhuma relação sistemática entre ruptura da ordem constitucional e ameaça à paz mundial, permanecendo circunstancial a qualificação de uma tal violação como ameaça pelo Conselho de Segurança, existe uma tendência para fazer da Constituição um instrumento de paz.

A este respeito, é importante esclarecer que, quando é o respeito da Constituição que pode ser considerado como uma ameaça à paz, trata-se de casos em que a rigidez dos mecanismos de revisão não permite uma evolução suave da ordem constitucional. Não se deve esquecer que a Lei Fundamental, não sendo um texto sagrado e intangível, deve ser capaz de evoluir e adaptar-se às transformações da sociedade que governa. Esta flexibilidade é certamente um mecanismo que permite evitar as violações do direito constitucional, as quais podem degenerar em crise aberta ameaçando a paz interna, e mesmo internacional.

Além disso, para que a Constituição seja efetivamente um instrumento de paz, é necessário que se trate de uma Constituição verdadeiramente democrática, na qual os poderes são separados sem que haja predominância de qualquer um deles, preservando assim a possibilidade de uma alternância política, e na qual os direitos humanos são livremente praticados. Ora, tal regime, que é defendido como um ideal para alcançar, enfrenta as relutâncias de alguns Estados que temem que se julgue o grau de democracia do seu regime. Estas relutâncias podem, sem dúvida, explicar o silêncio mantido pelo Conselho de Segurança em determinadas situações e mostram que a prática ainda tem que se fortalecer nessa área.