

UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA “JÚLIO DE MESQUITA FILHO”
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS
(UNESP/ UNICAMP/ PUC-SP)

JULIANA DE PAULA BIGATÃO

DO FRACASSO À REFORMA DAS OPERAÇÕES DE PAZ DAS NAÇÕES
UNIDAS (2000-2010)

São Paulo
2015

JULIANA DE PAULA BIGATÃO

DO FRACASSO À REFORMA DAS OPERAÇÕES DE PAZ DAS NAÇÕES
UNIDAS (2000-2010)

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais (UNESP/ UNICAMP/ PUC-SP), como exigência parcial para obtenção do título de doutor em Relações Internacionais, na linha de pesquisa “Segurança Regional”, na área de concentração “Paz, Defesa e Segurança Internacional”.

Orientador: Prof. Dr. Héctor Luis Saint-Pierre.

São Paulo
2015

Bigatão, Juliana de Paula.
B592 Do fracasso à reforma das operações de paz das Nações Unidas (2000-2010) / Juliana de Paula Bigatão. – São Paulo, 2015.
191 f. : il. ; 30 cm.

Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – UNESP/UNICAMP/PUC-SP, Programa San Tiago Dantas de Pós-graduação em Relações Internacionais, 2015.

Orientador: Héctor Luis Saint-Pierre .

1. Construção da paz. 2. Nações Unidas – Forças de paz. 3. Intervenção humanitária. I. Autor. II. Título.

CDD 327.172

JULIANA DE PAULA BIGATÃO

DO FRACASSO À REFORMA DAS OPERAÇÕES DE PAZ DAS NAÇÕES UNIDAS
(2000-2010)

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais (UNESP/ UNICAMP/ PUC-SP), como exigência parcial para obtenção do título de doutor em Relações Internacionais, na linha de pesquisa “Segurança Regional”, na área de concentração “Paz, Defesa e Segurança Internacional”.

Orientador: Prof. Dr. Héctor Luis Saint-Pierre.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Héctor Luis Saint-Pierre (San Tiago Dantas/UNESP-Franca)

Prof. Dr. Rafael Antonio Duarte Villa (USP)

Prof. Dr. Kai Michael Kenkel (Puc-Rio)

Profa. Dra. Suzeley Kalil Mathias (UNESP)

Prof. Dr. Samuel Alves Soares (UNESP)

São Paulo, 24 de Abril de 2015.

*Ao Junior,
por todo amor e carinho.*

AGRADECIMENTOS

A entrega desta tese completa um ciclo iniciado em 2003 no campus da Unesp em Franca, quando decidi cursar a graduação em Relações Internacionais, mesmo sem ter muita ideia do que significava esta área de estudos e quais seriam as possibilidades de desenvolvimento profissional. Um dia, por acaso, me deparei com um processo de seleção para redatores do Observatório Cone-Sul (hoje Sul-americano) de Defesa e Forças Armadas e, ao ser aprovada, ingressei em um grupo de estudos que hoje posso considerar minha família acadêmica, o Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional (GEDES). Passei a ter contato com pesquisadores e temas que atraíram o meu interesse e desde então a carreira acadêmica passou a fazer sentido diante de minhas escolhas.

Meu primeiro agradecimento não poderia deixar de ser àquele que me acompanha desde os primeiros passos da iniciação científica e ganhou meu carinho, respeito e admiração, meu querido orientador Héctor Luis Saint-Pierre, que mais uma vez me incentivou a seguir firme na conquista deste objetivo.

Aos docentes do Programa San Tiago Dantas, especialmente Professora Suzeley Kalil Mathias e Professor Samuel Alves Soares, que eu tenho o prazer de ter por perto como professores e conselheiros desde a graduação.

Aos colegas do GEDES, especialmente Érica Winand e Laura Donadelli, queridas amigas e parceiras de pesquisa com quem compartilho o Informe Brasil.

Às queridas Giovana Viera e Isabela Silvestre, sempre muito atenciosas e gentis na facilitação de nossas obrigações burocráticas com o Programa San Tiago Dantas.

Agradeço à Capes, pela concessão da bolsa de doutorado no país e no exterior, possibilitando meu estágio de doutorando em Ottawa, Canadá.

Ao Professor Jean Daudelin pelo apoio ao meu projeto, discussões sobre a tese e as aulas do curso que tive a oportunidade de frequentar no período em que estive no The Norman Paterson School of International Affairs. Ao Professor Dane Rowlands por ter aberto as portas da Carleton University para que eu pudesse desenvolver minha pesquisa e conhecer brilhantes acadêmicos. Ao Filipe Duarte, colega doutorando que me recebeu com todo carinho e atenção em Ottawa e me ajudou na adaptação à cidade e Universidade, também pelas discussões sobre a tese.

Ao Junior, que mais uma vez está ao meu lado, sempre compreensivo nas minhas ausências, dúvidas e momentos em que eu não conseguia pensar em mais nada além da tese. Que abriu mão das certezas para se aventurar comigo nas terras geladas do Canadá durante o estágio de doutorado.

Agradeço também às queridas amigas Sandra Molina e Andréa Vettorassi, pelas palavras incentivadoras, momentos de descontração e também de reflexão sobre o desafio de ser docente e pesquisador.

Aos meus pais, por todo apoio e carinho.

Rwanda will never ever leave me. It's in the pores of my body. My soul is in those hills, my spirit is with the spirits of all those people who were slaughtered and killed. Roméo Delleire, Comandante Militar da Missão de Assistência das Nações Unidas para Ruanda (UNAMIR), 1993.

RESUMO

O trabalho analisa o processo de reforma das operações de paz da Organização das Nações Unidas (ONU) iniciado em 2000 com a publicação do Relatório Brahimi, que apontou novas diretrizes para fortalecer este instrumento de gerenciamento de conflitos após os fracassos em Ruanda, na Bósnia-Herzegovina e na Somália, em meados da década de 1990. O objetivo é compreender as consequências da reforma para a concepção de paz que norteou as missões da ONU e a forma em que esta concepção foi traduzida nos modelos de intervenção autorizados pelo Conselho de Segurança da ONU na década que sucedeu a publicação do Relatório. A hipótese que orientou a pesquisa foi a de que existe um descolamento entre a concepção de paz – a paz sustentável, resultante do trato das causas dos conflitos – e os modelos de intervenção – pautados na noção de operações robustas seguidas de atividades de consolidação da paz (*peacebuilding*) – porque a paz promovida pela ONU é condicionada por dois fatores principais. O primeiro relaciona-se ao fato de que, no processo de elaboração do modelo de intervenção no panorama político-institucional da ONU, existe o predomínio da perspectiva do interventor, da leitura que este faz do conflito e do papel que atribui às operações de paz; além da aplicação de um modelo padronizado para responder a diferentes tipos de conflitos. O segundo fator, também relacionado à aprovação do modelo de intervenção, é que as operações de paz respondem aos conflitos na medida em que existam recursos para a implementação dos mandatos e dentro de algumas condições determinadas pelos grupos beligerantes, que precisam consentir, mesmo que apenas formalmente, a presença de atores externos no processo de transição do conflito para a paz. A partir da leitura e levantamento de dados qualitativos e quantitativos nos documentos da ONU, relatórios de centros de pesquisa sobre paz e segurança internacional e estudos sobre conflitos e missões de paz publicados em livros e periódicos, argumentamos que tanto a concepção da paz que se deseja construir, quanto a natureza e a dinâmica dos conflitos influenciam na escolha do modelo de intervenção por parte do Conselho de Segurança, porém não são os únicos determinantes. Isso porque as decisões deste órgão não partem de avaliações técnicas a respeito dos conflitos e das possibilidades de mediação, mas de um intrincado cálculo político que equaciona interesses individuais e coletivos, referentes às políticas de cada Estado-membro e à função de uma organização internacional que possui como finalidade a manutenção da paz e segurança internacionais. Além disto, a escolha do modelo de intervenção relaciona-se com lógica que orienta as decisões dos Estados de arcarem com os custos políticos e financeiros das operações de paz, sejam os atores responsáveis por aprovar as missões ou aqueles que disponibilizam os recursos humanos, materiais e financeiros para operacionaliza-las.

Palavras-chave: ONU. Operações de Paz. Reforma das Operações de Paz. Construção da Paz.

ABSTRACT

The study analyzes the United Nations (UN) Peace Operations reform, which started in 2000 with the publication of the Brahimi Report, establishing new guidelines to strengthen peace operations after the failures in Rwanda, Bosnia Herzegovina and Somalia in the mid-1990s. The purpose is to understand the consequences of the reform to the conception of peace that guided UN missions and the way in which the UN Security Council has translated this conception into the interventions design during the decade that followed the publication of the Report. The hypothesis that guided this research was that there is a gap between the conception of peace – sustainable peace resulting from dealing with conflict causes – and the design of the intervention – robust peacekeeping followed by peacebuilding activities – because the UN peacekeeping operations are driven by two main factors. The first relates to the fact that, in the political process which precedes the intervention approval, there is a preponderance of the outsiders perspective, of the way that the external forces perceives the conflict, deciding the role of the missions; besides, there is a standardized model to respond to different types of conflicts. The second factor is that peace operations respond to conflict to the extent that there are resources for the implementation of the mandates and within specific conditions determined by the warring groups, which need to consent, at least formally, the presence of external actors to manage the transition to peace. UN documents, reports from peace and security research centers and international relations journals were the primary sources this research. We argue that both the conception of peace that the UN promotes as the nature and dynamics of conflicts influence the Security Council's decision to mandate a peace operation, but these are not the only determinants. The Council's decisions are not based upon technical evaluations about the conflict, but they result from difficult political calculations that equates individual and collective interests, referring to the policies of each Member State and the role of an international organization created to maintain international peace and security. Additionally, the peace operation's mandate is the outcome of the logic that drives the State's decisions to share the political and financial costs of peacekeeping operations and to provide troops and equipment to support the missions.

Keywords: United Nations. Peace Operations. Peacekeeping Reform. Peacebuilding

LISTA DE FIGURAS

Quadro 1 - Operações sob o respaldo do Capítulo VII autorizadas pelo CSNU na década de 1990.....	40
Figura 1 - O custo das operações de paz da ONU no período 1947-2005.....	44
Figura 2 - O Orçamento das operações de paz da ONU e dívidas dos Estados-membros relativas ao orçamento.....	45
Quadro 2 - <i>Peacebuilding</i> : objetivos e atividades.....	59
Figura 3 - As guerras civis e as operações de paz da ONU.....	70
Figura 4 - A inter-relação das atividades da ONU na área de paz e segurança internacionais.....	81
Figura 5 - As Operações de Paz Multidimensionais no espectro de atividades do processo de pacificação.....	84
Figura 6 - Conflitos armados por tipo (1946-2013).....	92
Figura 7 - Iniciativas de promoção da paz (<i>peacemaking</i>) promovidas pela ONU (1989-2003).....	94
Figura 8 - A evolução do número de operações de paz (PKOs) conduzidas pela ONU e outras organizações regionais.....	94
Figura 9 - Acordos de paz e processos de paz (1975-2011).....	96
Quadro 3 - Países que receberam operações da ONU nas décadas de 1990 e 2000.....	101
Figura 10 - Número total de <i>peacekeepers</i> destacados em Operações de Paz da ONU (1990-2013).....	105
Figura 11 - Orçamento destinado às missões de paz da ONU (2001-2011), em milhões de dólares.....	106
Quadro 4 - Os objetivos das operações de paz da ONU autorizadas no período 2001-2010.....	107
Figura 12 - Contribuições de tropas (militares, policiais e observadores) para as missões da ONU por continente (1991-2012).....	110
Quadro 5 - Operações de paz e Organizações Regionais.....	124
Quadro 6 - Missões de paz com mandato para proteger civis (2001-2010).....	129
Figura 13 - Distribuição dos conflitos armados por região (1946-2013).....	137

Figura 14 - Mortes em combate nas guerras civis (1960-2008)139

Quadro 7 – Operações de paz autorizadas pelo CSNU no período 2001-2010 e componentes do *peacebuilding* estabelecidos no Relatório Brahimi.....149

Quadro 8 – Os objetivos de algumas operações de paz aprovadas na década de 1990.....153

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Os 10 maiores contribuintes das operações de paz da ONU em 1990, 1995 e 2000, considerando militares, policiais e observadores.....	43
Tabela 2 - Os 10 maiores contribuintes das operações de paz da ONU em 2001, 2005 e 2010, considerando militares, policiais e observadores.....	111
Tabela 3 - Os 10 maiores contribuintes do orçamento das operações de paz (2010).....	116
Tabela 4 - Número de conflitos armados por região (2000-2010).....	137

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACNUR	Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados
AGNU	Assembleia Geral das Nações Unidas
AMISOM	Missão da União Africana na Somália
BINUB	Escritório Integrado das Nações Unidas no Burundi
CCOPAB	Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil
CSNU	Conselho de Segurança das Nações Unidas
DDR	Desarmamento, desmobilização e reintegração
DESA	Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais
DFS	Departamento de Apoio às Operações em Campo
DPA	Departamento de Assuntos Políticos
DPKO	Departamento de Operações de Paz das Nações Unidas
ECOSOC	Conselho Econômico e Social
ECOWAS	Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental
IFOR	Força de Implementação na Bósnia-Herzegovina
INTERFET	Força Internacional para o Timor Leste
KFOR	Força Multinacional do Kosovo
LLU	<i>Lessons Learned Unit</i> (Unidade de Lições Aprendidas)
MINURCAT	Missão das Nações Unidas na República Centro-Africana e Chade
MINUSTAH	Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti
MISAB	Missão Interafricana para Monitorar a Implementação dos Acordos de Bangui na República Centro-africana
MONUA	Missão de Observação das Nações Unidas em Angola
MONUC	Missão da Organização das Nações Unidas na República Democrática do Congo
MONUSCO	Missão de Estabilização das Nações Unidas na República Democrática do Congo
NU	Nações Unidas
OCHA	Escritório de Coordenação de Assuntos Humanitários
ONG	Organização Não-Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
ONUC	Operação das Nações Unidas no Congo
ONUB	Operação das Nações Unidas no Burundi
ONUMOZ	Operação das Nações Unidas em Moçambique

OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
SRSG	Representante Especial do Secretário-Geral
UCDP	Uppsala Conflict Data Program
UNAMID	Operação Híbrida das Nações Unidas/União Africana em Darfur
UNAMSIL	Missão das Nações Unidas em Serra Leoa
UNAVEM II	Segunda Missão de Verificação das Nações Unidas em Angola
UNAVEM III	Terceira Missão de Verificação das Nações Unidas em Angola
UNCRO	Operação de Restauração da Confiança na Croácia
UNEF I	Primeira Força de Emergência das Nações Unidas
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância
UNITAF	Força Tarefa Unificada na Somália
UNMIBH	Missão das Nações Unidas na Bósnia-Herzegovina
UNIMIS	Missão das Nações Unidas no Sudão
UNMISET	Missão de Apoio das Nações Unidas no Timor Leste
UNMIL	Missão das Nações Unidas na Libéria
UNMIT	Missão Integrada das Nações Unidas no Timor Leste
UNOCI	Operação das Nações Unidas na Costa do Marfim
UNOMIL	Missão de Observação das Nações Unidas na Libéria
UNOSOM I	Primeira Operação das Nações Unidas na Somália
UNOSOM II	Segunda Operação das Nações Unidas na Somália
UNPROFOR	Força de Proteção das Nações Unidas
UNTAC	Autoridade Transitória das Nações Unidas no Camboja
UNTAET	Administração Transitória das Nações Unidas no Timor Leste

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	16
2. A POLÍTICA DA PAZ: ORIGEM DAS MISSÕES DE PAZ E O MOVIMENTO DE EXPANSÃO E RETRAÇÃO DA AGENDA DE SEGURANÇA DA ONU NA DÉCADA DE 1990	24
2.1 Revisitando a origem das operações de paz da ONU: o jogo de alianças da Guerra Fria.....	28
2.2 Definindo um vocabulário comum: a classificação das operações de paz da ONU.....	33
2.3 O movimento pendular: expansão e retração das operações de paz da ONU na década de 1990....	36
2.4 A política da paz: o processo de tomada de decisão no âmbito das operações de paz da ONU	49
3. TRAJETÓRIA INSTITUCIONAL DA REFORMA DAS OPERAÇÕES DE PAZ.....	54
3.1 O Relatório Brahimi: considerações sobre a concepção e a prática das operações de paz.....	56
3.2 As reações ao Relatório Brahimi	62
3.3 O movimento institucional na área das operações de paz na década que sucedeu a publicação do Relatório Brahimi	66
3.3.1 O Painel de Alto Nível sobre Ameaças, Desafios e Mudança: o novo consenso sobre a segurança coletiva	67
3.3.1 A Resolução da Cúpula Mundial de 2005: a Comissão de Consolidação da Paz e a adoção do princípio da Responsabilidade de Proteger	73
3.3.3 A estratégia de reforma <i>Peace Operations</i> 2010 e a Doutrina Capstone	76
4. O PANORAMA DOS CONFLITOS E AS RESPOSTAS DAS OPERAÇÕES DE PAZ (2001-2010): A PAZ SELETIVA E OS MANDATOS ROBUSTOS	88
4.1 A diminuição dos conflitos, a linha de Mogadíscio e a paz seletiva.....	91
4.2 As operações de paz robustas e a nova geopolítica dos países contribuintes	103
4.2.1 Os atores regionais nas missões da ONU: descentralização, delegação e cooperação.....	118
4.3 A proteção de civis nos modelos de intervenção da ONU	127
5. A DISTRIBUIÇÃO DA INSEGURANÇA HUMANA E A FÓRMULA DO <i>PEACEBUILDING</i>	135
5.1 Novas nuances da insegurança humana.....	136
5.2 A paz sustentável e a fórmula do <i>peacebuilding</i>	144
5.3 A paz sustentável na forma da paz liberal	154
5.4 O panorama das operações de paz ao final da primeira década de reforma	164
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	172
REFERÊNCIAS.....	176

ANEXO I. OPERAÇÕES DE PAZ DA ONU APROVADAS NA DÉCADA DE 1990: OBJETIVOS.....	187
ANEXO II. ORGANOGRAMA DO DPKO E DFS	191

1. INTRODUÇÃO

Um dos primeiros textos que li ao chegar em Ottawa em julho de 2013 para o estágio doutoral foi a biografia de Lester B. Pearson escrita por Jonh English, professor da Universidade de Toronto. A este Primeiro Ministro canadense (1963-1968) atribuem, juntamente com Dag Hammarskjöld, a ideia que deu origem às operações de paz da Organização das Nações Unidas (ONU). Na época em que a ONU destacou sua Primeira Força de Emergência (UNEF I), em 1956, Pearson ocupava o cargo de Secretário de Estado para as Relações Exteriores do Canadá e figurava em seu currículo a vivência de ter presidido a 7ª sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) em 1952.

Até então, eu conhecia que Pearson e Hammarskjöld, Secretário-Geral da ONU no período, haviam proposto a UNEF I para contornar a paralisia do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) em acionar o sistema de segurança coletiva, dada a discordância entre as superpotências da época, Estados Unidos e União Soviética, sobre a forma de reagir à crise de Suez. Deparei-me, no entanto, com a narrativa de que o impasse no CSNU não era exatamente entre as superpotência, mas entre os aliados ocidentais Reino Unido e França de um lado, e Estados Unidos de outro, e envolvia a decisão franco-britânica de apoiar Israel a reagir à nacionalização do Canal de Suez pelo Egito, em paralelo às considerações estadunidenses. Além disso, entendi que a proposta de Pearson para criar uma brigada de emergência da ONU a fim de supervisionar o término das hostilidades entre Israel e Egito, após um acordo de cessar-fogo, estavam mais ligadas ao objetivo de neutralizar a crise que se instaurou entre os aliados ocidentais e obter ganhos políticos nas relações do Canadá com o Reino Unido e os Estados Unidos, do que propriamente com a disposição para tratar da instabilidade no Oriente Médio. Hammarskjöld, por sua vez, trabalhou para evitar que a ONU caísse em descrédito e tivesse o mesmo fim de sua antecessora, a Sociedade das Nações.

A partir desta nova informação, que me levou a reescrever o primeiro capítulo que eu havia apresentado no exame de qualificação, passei a observar as dinâmicas das operações de uma forma diferente. Embora meu objeto de estudos não fosse a origem das operações de paz da ONU, mas sim o processo de reforma dessas missões iniciado em 2000, entendi que as dinâmicas destes mecanismos de gerenciamento de conflitos não se restringem ao jogo político do CSNU. Da negociação para decidir a forma como a organização responderia à crise de Suez, que envolveu não apenas os membros do CSNU, mas também o Secretariado e representantes das partes em conflito, surgiram os princípios que fundamentariam a ação de uma força de

emergência que não teria caráter punitivo semelhante ao sistema de segurança coletiva: imparcialidade, uso da força somente em autodefesa e consentimento das partes em conflito para autorizar a intervenção. Mesmo após mudanças significativas se processarem no cenário bélico, alterando o padrão de conflito de interestatal para intraestatal e suscitando a necessidade de se flexibilizar a postura dos responsáveis pela prática da intervenção – os *peacekeepers*¹, ou capacetes azuis – tais princípios ainda permanecem na base das missões de paz.

A formação da UNEF I também evidenciou que ONU não é regida somente pelos interesses individuais de seus membros mais poderosos. A organização pode ser entendida como uma burocracia capaz de produzir normas e legitimar decisões, funcionando lado a lado com os Estados que a integram. Como toda burocracia, preza por sua sobrevivência, pela maximização de seus recursos, pela preservação de seus espaços de atuação, e muitas vezes consegue isto ao assumir novas tarefas.

A análise das operações de paz talvez seja o tema que mais possibilita exemplificar as tentativas da ONU para se adaptar a novos desafios. As missões que foram autorizadas na sequência da UNEF I orientavam-se apenas ao monitoramento de tréguas e armistícios, enquanto atualmente estão em vigência operações que buscam alterar o *status* de um conflito, auxiliar na transição para a paz e reconstruir sociedades. Tais mudanças não são fruto de um processo linear, mas de um intrincado movimento de promoção de mudanças que buscou adaptar as missões aos desafios impostos pelo cenário bélico.

O objetivo deste trabalho é analisar o processo de reforma das operações de paz das Nações Unidas iniciado a partir da publicação do Relatório Brahimi (2000) e compreender suas consequências para a concepção de paz que norteou as missões e a forma em que esta concepção foi traduzida nos modelos de intervenção autorizados pelo CSNU na década subsequente ao Relatório.

Desde meados da década de 1990 a organização enfrentou dificuldades para responder à mudança na natureza dos conflitos que, diferentemente do padrão clássico de enfrentamentos entre unidades políticas soberanas, a exemplo das duas grandes guerras do início do século XX, passaram a opor grupos internos aos Estados que expressavam uma multiplicidade de tensões que se sobrepunham, envolvendo problemas étnicos, socioeconômicos, nacionalismos, disputas tribais e religiosas. De modo geral, alguns destes

¹ Em razão da dificuldade para encontrar a tradução de alguns termos ou siglas para a língua portuguesa, optamos por deixar a sigla ou o termo em inglês. Além disso, algumas siglas correspondem ao termo em inglês.

grupos disputavam o controle de instituições políticas e de recursos, e outros reivindicavam independência e autodeterminação.

A violência emanada destes confrontos atingia principalmente a população civil, que passou a sofrer tanto as consequências diretas dos conflitos, como mortes, estupros, atos de limpeza étnica, genocídio e deslocamentos forçados, quanto a sentir o impacto dos conflitos no desenvolvimento humano, a partir do aumento da pobreza, desnutrição, desemprego, entre outros problemas que surgiram da incapacidade de alguns Estados em monopolizar o uso legítimo da força dentro de seu território.

Os desastres humanitários ocorridos na Somália, em Ruanda e na Bósnia-Herzegovina na primeira metade da década de 1990 colocaram em xeque a ideia de que a ONU adentrara a “nova ordem mundial” preparada para assumir suas responsabilidades na área de manutenção da paz e segurança internacionais. Por diferentes motivos, as operações de paz enviadas aos três casos citados falharam em cumprir seus objetivos primordiais e contribuíram para disseminar a ideia de que a ONU não possuía capacidade para ir além das missões tradicionais de monitoramento de conflitos entre Estados, limitadas à mediação e facilitação do diálogo entre beligerantes suficientemente engajados no processo negociador.

O quadro de esgotamento de recursos, resultante da expansão da agenda de segurança da ONU no pós-Guerra Fria, reforçou o pessimismo em relação às perspectivas para as operações de paz. Considerando o período 1988 a 1994, as forças militares destacadas sob o aval da ONU cresceram de pouco mais de 10 mil para mais de 70 mil; o orçamento anual para essas missões aumentou de 230 milhões de dólares para quase 3,5 bilhões, ultrapassando três vezes o orçamento regular da ONU, que não atingia 1,2 bilhão. O déficit orçamentário também foi proporcional à expansão das operações de paz. Em 1995, o montante devido pelos países membros ao orçamento anual das operações de paz chegou a 1,7 bilhão de dólares, e nos quatro anos posteriores o déficit superou os gastos com tais operações. (ONU, A/50/601, 1995)

Durante a década de 1990, é possível observar um movimento de expansão e retração das operações de paz da ONU, sendo o ponto de inflexão os massacres de civis sob os olhares dos *peacekeepers* na Bósnia e em Ruanda, e a incapacidade da organização em responder à crise humanitária na Somália, fatos ocorridos entre 1993 e 1995. No período 1991-1995, o CSNU autorizou 21 novas operações de paz, enquanto entre 1996 e 1999 o número caiu

para 14 novas missões, a maioria em territórios que já contavam com a presença dos *peacekeepers*.²

Frente às dificuldades enfrentadas nas missões, não somente nos três casos mencionados, mas também em Angola, no Camboja, no Haiti, em Serra Leoa, entre outros, iniciou-se no interior da ONU um processo de revisão que buscou refletir sobre os fracassos e formular novas diretrizes para evitar suas repetições. Em 1999 foram divulgados dois relatórios sobre os problemas confrontados pelas operações na Bósnia e em Ruanda, respectivamente *The fall of Srebrenica* (ONU, A/54/549, 1999a) e *The Report of the Independent Inquiry into the Actions of the United Nations during the 1994 Genocide in Rwanda* (ONU, S/1999/1257, 1999b); e em 2000 o então Secretário-Geral Kofi Annan convocou um grupo de especialistas para elaborar uma ampla revisão das operações de paz da ONU, publicada sob o título *Report of the Panel on United Nations Peace Operations* (ONU, A/55/305, 2000), mais conhecido como Relatório Brahimi, em referência ao presidente do painel, o ex-Ministro das Relações Exteriores da Argélia, Lakhdar Brahimi.

Este trabalho questiona se o processo de reforma iniciado a partir da publicação do Relatório Brahimi (2000) ocasionou uma mudança substantiva nas respostas da ONU aos conflitos, considerando a concepção de paz que passou a orientar as missões e a forma como esta concepção foi traduzida nos modelos de intervenção aprovados pelo CSNU no período 2001-2010. A hipótese que orientou este trabalho foi a de que existe um descolamento entre estes dois elementos – a concepção de paz e o modelo de intervenção – porque a paz promovida pela ONU é condicionada por dois fatores principais. O primeiro relaciona-se ao fato de que, no processo de elaboração do modelo de intervenção no panorama político-institucional da ONU, existe o predomínio da perspectiva do interventor, da leitura que este faz do conflito e do papel que atribui às operações de paz; além da aplicação de um modelo padronizado para responder a diferentes tipos de conflitos. O segundo fator, também relacionado à aprovação do modelo de intervenção, é que as operações de paz respondem aos conflitos na medida em que existam recursos para a implementação dos mandatos e dentro de um quadro normativo ancorado nos princípios tradicionais das missões: consentimento das partes, imparcialidade e uso da força apenas em autodefesa.

² Das 14 novas missões do período 1996-1999, apenas seis foram dirigidas a países que não contaram com a presença anterior de operação de paz da ONU. Dados disponíveis em <<http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/operationslist.pdf>> Acesso em 23/01/2015.

Por concepção de paz entendemos o tipo de paz que a ONU almeja promover por meio das missões, que ao longo dos anos foi assumindo diferentes formas, desde a noção de restauração do *status quo* anterior ao conflito até a ideia contida no Relatório Brahimi de que a paz está associada não somente à ausência de violência, mas também ao trato dos problemas mais profundos ligados às causas dos conflitos, e que portanto o objetivo final de uma operação é criar a “paz sustentável”.

Já os modelos de intervenção são delineados para operacionalizar o papel atribuído às operações de paz, ao estabelecer os objetivos de cada mandato e designar os instrumentos para cumprir tais objetivos. No panorama político-institucional da ONU, tal escolha refere-se à deliberação do CSNU quanto à forma em que cada missão responderá a determinado conflito, podendo constituir modelos de intervenção que variam desde o monitoramento da implementação de acordos de paz, no espectro mais limitado, até a promoção de um processo de reconciliação nacional e reconstrução econômica no pós-conflito, no espectro mais amplo. Também envolve a decisão a respeito do orçamento destinado a cada missão e da composição dos *peacekeepers* – a quantidade de militares, policiais e civis que serão enviados às regiões do conflito –, à postura destes em relação ao contexto bélico e à maneira como reagirão frente às dificuldades do processo de paz. Trata-se ainda de definir a doutrina do emprego da força em cada missão, delineada nas Regras de Engajamento do componente militar e nas Diretrizes sobre o Uso da Força do componente policial.

Neste sentido, este trabalho busca evidenciar que as operações de paz representam leituras específicas a respeito da forma como a ONU compreende a relação entre “paz” e “conflito”. Entendemos que tanto a concepção da paz que se deseja construir, quanto a natureza e a dinâmica dos conflitos influenciam na escolha do modelo de intervenção por parte do CSNU, porém não são os únicos determinantes. Isso porque as decisões do CSNU não partem de avaliações técnicas a respeito dos conflitos e das possibilidades de mediação, mas de um intrincado cálculo político que equaciona interesses políticos individuais e coletivos, referentes às políticas de cada Estado membro do CSNU – principalmente os cinco permanentes – e à função de uma organização internacional que possui como finalidade a manutenção da paz e segurança internacionais. Além disto, a escolha do modelo de intervenção relaciona-se com a lógica que orienta as decisões dos Estados-membros para arcarem com os custos políticos e financeiros das operações de paz, sejam os atores responsáveis por aprovar as missões ou aqueles que disponibilizam os recursos humanos e materiais para operacionalizá-las.

A maioria dos trabalhos da área da pesquisa que toma como objeto as operações de paz constitui-se de estudos de caso que abordam três elementos principais –o conflito em questão, os objetivos da missão de paz, os resultados das ações da ONU– produzindo conhecimento a respeito das situações vivenciadas no cotidiano daqueles que participam das missões e das sociedades que as recebem, e buscando apontar parâmetros de sucesso e de fracasso. Embora reconheçamos a importância deste tipo de trabalho na agenda de pesquisas deste campo de estudos e utilizemos muitos deles como fonte bibliográfica, buscamos neste trabalho acompanhar o panorama evolutivo das operações de paz na década subsequente à publicação do Relatório Brahimi (2000) a partir do contexto político-institucional que originou o processo de reforma dessas missões, apontando os elementos de continuidade e mudança que nos permitam compreender por que existe um descolamento entre a concepção de paz norteadora do processo de reforma e os modelos de intervenção desenhados nos mandatos das missões.

Ao expandir o nível de análise das operações de paz, buscamos evidenciar alguns elementos que geralmente são negligenciados pelos estudos de caso em virtude de seu escopo limitado, tal como a natureza e o significado das operações de paz no processo mais amplo da política internacional e a interação entre outros agentes do sistema ONU que não somente o CSNU. Também almejamos identificar alguns princípios, normas e valores, assim como práticas comuns às operações de paz.

A pesquisa foi conduzida com base na leitura e levantamento de dados qualitativos e quantitativos nos documentos da ONU, seus principais órgãos, agências, fundos e programas; relatórios de centros de pesquisa sobre paz e segurança internacional, como a *International Peace Academy*, o *Center on International Cooperation* e o *Human Security Report Project*; e estudos sobre conflitos e missões de paz publicados em livros e periódicos.³

Apresentamos os resultados da pesquisa em quatro capítulos. No primeiro, definimos o objeto de estudos e estabelecemos as classificações das operações de paz da ONU, as origens deste instrumento de gerenciamento de conflitos e as implicações de seu caráter *ad hoc*. Discutimos os fatores que desencadearam a reforma das operações de paz a partir da

³ Também foram conduzidas conversas informais com dois funcionários da ONU e quatro agentes humanitários de organizações não-governamentais para coletar impressões a respeito das dinâmicas que envolvem a aprovação e execução dos mandatos das missões de paz, porém sem autorização para gravação e publicação do conteúdo. A não autorização estavam relacionadas ao fato do trabalho ser publicado em um idioma diferente daquele em que foi conduzido o diálogo, dificultando a garantia de que as informações dadas fossem de fato transmitidas sem alteração de seu teor.

análise das consequências da expansão do número e do escopo das missões durante a década de 1990. Por fim, apresentamos os diferentes níveis de tomada de decisão que envolvem o processo de concepção e implementação dos mandatos, com base no que chamamos de “política da paz”, referente às distintas vontades que se expressam durante a aprovação e operacionalização de um mandato.

No segundo capítulo, apresentamos um mapeamento da trajetória institucional da reforma das operações de paz, a partir da análise do Relatório Brahimi (2000) e outros documentos da ONU publicados na década de 2000. Identificamos as propostas de reforma e as recomendações para fortalecer as missões, assim como a concepção de paz que nortearia os processos de pacificação conduzidos pela ONU. Além disso, abordamos os valores, normas e princípios que permeiam as missões e algumas mudanças doutrinárias sugeridas nos documentos da ONU. O capítulo também apresenta algumas críticas feitas ao Relatório Brahimi (2000) a partir da análise de discussões regionais promovidas pela *International Peace Academy*. Apontamos neste capítulo que, mediante a discussão sobre a escassez de recursos para a implementação das missões, a ONU passou a situar estes instrumentos dentro de um processo de paz mais amplo, limitando seu papel e atribuindo a outros atores as responsabilidades da execução de atividades na fase de pós-conflito, a exemplo dos fundos, programas e agências do sistema ONU, das agências internacionais de desenvolvimento e das organizações não-governamentais.

O terceiro capítulo inicia a discussão a respeito das características do cenário bélico da década de 2000 e da forma como os mandatos aprovados pelo CSNU responderam a ele. Primeiramente, analisamos os fatores que podem ter contribuído para a queda do número de conflitos armados intraestatais a partir de meados da década de 1990 e argumentamos que as operações de paz da ONU promovem uma paz seletiva, pois se mostram mais adequadas para responder a conflitos que apresentam condições específicas. Apresentamos as características dos modelos de intervenção autorizados no período 2001-2010, analisando os objetivos dos mandatos, os recursos humanos e financeiros disponibilizados para sua implementação e o respaldo que as missões receberam para proteger os civis, o que marcou diferenças significativas em relação às missões da década anterior.

O último capítulo conclui a análise a respeito da coerência entre os modelos de intervenção e a concepção de paz disseminada pela ONU, a partir da avaliação dos instrumentos utilizados para consolidar a paz sustentável. Mediante os vínculos cada vez mais estreitos entre conflito e desenvolvimento, a vertente do *peacebuilding* (consolidação da paz), que propõe

abordar as causas dos conflitos de forma a evitar sua recorrência, ganhou maior ênfase nos mandatos das missões. No entanto, argumentamos que a tradução desta vertente nos modelos de intervenção não foi condizente com o objetivo de consolidar a paz sustentável. Ao avaliar os componentes do *peacebuilding* propostos pelo Relatório Brahimi (2000) e sua incorporação nos mandatos das missões, identificamos um modelo bastante homogêneo e rígido que não é sensível ao contexto político, econômico, social e cultural no qual foi aplicado. Tal discussão nos levou a explorar os estudos sobre o modelo da paz liberal e a forma como este se insere na concepção de paz promovida pela ONU. Identificamos que as respostas desta organização aos conflitos condicionam-se à promoção e reprodução de modelos políticos e econômicos específicos, voltados à transposição de formas de governança de cunho liberal para as sociedades que emergem de crises e guerras civis. Na conclusão do capítulo, apresentamos um panorama das operações de paz ao final da década de 2000, de forma a exemplificar alguns argumentos que foram trabalhados ao longo do trabalho.

Em alguns momentos, nos remetemos a missões conduzidas por outros atores que não integram o sistema ONU, como a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), a União Europeia e a União Africana, que também possuem aparatos de manutenção da paz. No entanto, esclarecemos que o trabalho adota como parâmetro de análise o arcabouço conceitual referente às operações de paz das Nações Unidas.

2. A POLÍTICA DA PAZ: ORIGEM DAS MISSÕES DE PAZ E O MOVIMENTO DE EXPANSÃO E RETRAÇÃO DA AGENDA DE SEGURANÇA DA ONU NA DÉCADA DE 1990

A ONU é um espaço político por excelência. Por mais que as decisões sejam apresentadas em nome da “comunidade internacional” e que o preâmbulo da Carta de São Francisco (1945) invoque “nós, os povos das Nações Unidas”, as principais peças da organização são os Estados soberanos, responsáveis por tomar decisões e fornecer os meios para operacionaliza-las. Ao mesmo tempo, tais decisões não representam a mera somatória dos interesses individuais. Uma vez constituída, as Nações Unidas existem como uma instituição intergovernamental que, desde 1945, desenvolve normas, valores e princípios que transcendem as fronteiras estatais e representam mais do que as preferências individuais dos Estados.

Uma das definições mais controversas no estudo da ONU é a de “comunidade internacional”, que ao longo da história da organização foi definida em termos de Estados soberanos, de pessoas (no sentido coletivo) e de indivíduos. A Carta de São Francisco (1945) proclama as responsabilidades da ONU perante indivíduos e povos e declara a existência de princípios e direitos universais. No entanto,

(...) a ONU tem promovido e honrado de forma geral o princípio da soberania, o que significa que qualquer tensão sobre seu objeto referente – ou seja, quem constitui a comunidade internacional – na maioria das vezes tem sido resolvida em favor dos Estados e contra indivíduos e povos. (BARNETT, 1997, p. 565, tradução nossa⁴).

Entendemos que a organização internacional na qual se insere o objeto de estudo deste trabalho possui duas faces que se expressam simultaneamente – interesses particulares e valores coletivos – e, desta forma, as ações executadas pela ONU são fruto de um intrincado processo que congrega os interesses dos Estados-membros, os interesses da organização como ator internacional e também como uma burocracia que produz e dissemina valores e princípios universais.

Segundo Barnett e Finnemore (2004), a princípio, a autoridade das organizações internacionais é delegada pelos Estados, que as criaram para resolver problemas comuns e

⁴ Do original: “(...) the UN has generally promoted and honored the principle of sovereignty, which has meant that any tension over the UN’s constituency – that is, who constitutes the international community – has most often been resolved in favor of states and against individuals and peoples.”. (BARNETT, 1997, p. 565).

representar interesses coletivos, dentro das regras e procedimentos que são acordadas entre eles. Mas uma vez criadas, essas organizações passam a existir como burocracias capazes de produzir regras que delimitam comportamentos futuros de suas partes constituintes. Além disso, funcionam como instâncias que legitimam decisões coletivas. De acordo com esta abordagem, a ONU não deve ser entendida como mera maquinaria operada por interesses individuais; assim como não pode ser considerada uma entidade autônoma. Embora a organização possa ser constrangida pelos Estados, ela também possui uma agenda própria e uma cultura organizacional que resulta em interesses e comportamentos próprios.

A existência das missões de paz elucida as características citadas, pois mediante a ausência de um consenso necessário para acionar o sistema de segurança coletiva, em virtude da incompatibilidade dos interesses individuais dos membros do CSNU, criou-se um instrumento *ad hoc* para responder a crises, pautado nos princípios da imparcialidade, consentimento das partes interessadas e uso da força somente em autodefesa.

Em 2011, ao homenagear o ex-Secretário-Geral das Nações Unidas Dag Hammarskjöld, o ministro das Relações Exteriores da Suécia, Carl Bildt, declarou que as operações de paz da ONU provavelmente representam o maior exemplo da habilidade da organização para se adaptar a novos desafios e superar as limitações resultantes de choques de interesses entre suas partes constituintes. Bildt referia-se à forma como a instituição reagiu frente à crise de Suez (1956), contornando o vácuo da Carta de São Francisco (1945) a respeito de dispositivos que pudessem ser mobilizados nas situações em que os membros do CSNU não chegariam a um consenso para acionar o sistema de segurança coletiva, originalmente previsto para ser o mecanismos de manutenção da paz mundial.

Acompanhar a evolução das operações de paz da ONU representa um esforço para compreender as reações desta organização frente às transformações do cenário bélico que, longe de apresentar um processo evolutivo linear, traz à tona diferentes formas de enfrentamento entre Estados, comunidades e indivíduos. É possível observar as mudanças no perfil das missões de paz a partir da constatação de que as reduzidas operações de monitoramento de tréguas entre Estados, como foi o caso em Suez, diferenciam-se sobremaneira daquelas destinadas a administrar territórios e proteger civis. Também pelo fato de que os primeiros *peacekeepers* eram observadores desarmados, e a partir do final da década de 1980 uma gama maior de atores passou a compor as missões, como policiais e agentes humanitários, além dos militares que passaram a ter autorização para portar armamento e usar a força de maneira mais incisiva.

A reforma das operações de paz da ONU iniciada após a publicação do Relatório Brahimi (2000), tema central deste trabalho, deve ser compreendida à luz de um processo mais amplo de mudanças que buscaram adaptar o perfil organizacional criado em 1945 às transformações do sistema internacional. Trata-se de um movimento que objetiva refletir não apenas sobre as questões estruturais e administrativas, a mais controversa ligada à ampliação do número de membros permanentes do CSNU, como também relacionadas ao alargamento do foco temático prioritário da instituição, com o nivelamento da importância dos assuntos de direitos humanos e desenvolvimento ao patamar das questões de paz e segurança.

O esforço de mudança ganhou destaque a partir da gestão de Kofi Annan⁵ na Secretaria-Geral, quando em 1997 apresentou à AGNU o documento *Renewing the United Nations: A Program for Reform* (ONU, A/51/950, 1997). Annan havia dirigido o Departamento de Operações de Paz (DPKO, na sigla em inglês) nos quatro anos anteriores e foi responsável por inserir no vasto programa de reformas o tema da avaliação dos mecanismos de manutenção da paz, de forma a adequá-los às dinâmicas dos conflitos que se tornariam objeto de deliberação do CSNU ou que já estavam sob o mandato da organização.

Karns e Mingst (2010) argumentaram que há um consenso a respeito da necessidade de reforma e adaptação da ONU às mudanças na ordem global, porém existem muitas divergências sobre o tipo de reforma necessária e para quais propósitos, já que se trata de uma questão essencialmente política e de um processo que dificilmente equacionará as reivindicações dos 193 Estados-membros.

O caráter político da reforma pode ser observado nos requisitos necessários à introdução de qualquer emenda à Carta de São Francisco (1945). De acordo com os artigos 108 e 109, qualquer modificação da Carta deve ser aprovada e ratificada por dois terços dos Estados-membros da ONU, incluindo o voto afirmativo dos cinco membros permanentes do CSNU. Desde a fundação da ONU, este procedimento ocorreu apenas duas vezes: em 1963, quando o número de assentos rotativos do CSNU foi ampliado de seis para dez, e os Estados-membros representados no Conselho Econômico e Social (ECOSOC) aumentou de 18 para 27; e em 1971, quando a composição do ECOSOC foi novamente expandida para 54 membros. (KARNS, MINGST, 2010)

Embora a Carta tenha recebido duas únicas emendas ao longo dos quase 70 anos de existência da ONU, é possível observar muitas transformações que revelam a flexibilidade deste

⁵ Kofi Annan exerceu dois mandatos na Secretaria-Geral da ONU: 1997-2001 e 2002-2006.

instrumento jurídico, como a criação de novos órgãos, a exemplo do Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais (DESA, da sigla em inglês) e do DPKO; além das modificações nas áreas de financiamento, coordenação, gerenciamento, transparência e abertura para a participação da sociedade civil.

Conforme observa Aguilar (2009, p.14), as discussões em torno da reforma da ONU “não constituem novidade nem são fruto do fim da Guerra Fria”, conquanto “os acontecimentos ao final da Guerra Fria adicionaram novos ingredientes à questão”, entre eles o reordenamento da distribuição do poder mundial e as cobranças para a reformulação do CSNU, o novo panorama da segurança internacional e o predomínio dos conflitos civis desencadeadores de crises humanitárias, e a emergência da temática dos direitos humanos como argumento para justificar o envolvimento da ONU em atividades de manutenção da paz em diferentes áreas do mundo.

No campo das operações de paz, o otimismo do período pós-Guerra Fria não demorou a encontrar seu ponto de inflexão em meados da década de 1990, quando as tragédias humanitárias em Ruanda e na ex-Iugoslávia evidenciaram o questionamento a respeito da capacidade da ONU para responder a conflitos intraestatais.⁶ As consequências da expansão da agenda de segurança desta instituição no início dos anos 1990 estão diretamente ligadas ao processo de revisão que buscou avaliar as experiências fracassadas e fornecer novos parâmetros para as operações de paz.

O propósito deste capítulo é introduzir a discussão sobre a reforma das operações de paz a partir da análise dos fatores que desencadearam tal processo. Consideramos importante iniciar tal estudo a partir da descrição da origem das operações de paz, com o objetivo de destacar de que forma as dinâmicas de poder do CSNU influenciam a maneira como a ONU cumpre sua função de manter a paz e segurança internacionais. Em seguida, apresentamos a classificação das operações de paz, o caráter *ad hoc* que permeia este instrumento de gerenciamento de conflitos e dificulta sua conceituação, mas que ao mesmo tempo proporciona a flexibilidade necessária à adaptação de tais missões aos conflitos a que buscam responder. Também destacamos o aumento da demanda por novas missões durante a década de 1990 e exploramos os principais fatores que influenciaram as experiências fracassadas que marcaram este período, suscitando o processo de reforma das operações de paz. Por fim, apresentamos os

⁶ Tratamos das operações de paz da ONU direcionadas a conflitos intraestatais na década de 1990 em: BIGATÃO, J. P. “Manutenção da Paz e Resolução de Conflitos: as respostas das Nações Unidas aos conflitos armados intraestatais na década de 1990”. Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais (Unesp/ Unicamp/ Puc-SP), 2009.

diferentes níveis de tomada de decisão que envolvem a aprovação e implementação das missões, explicando o modelo de análise que adotamos neste trabalho – a política da paz – e suas implicações para a compreensão do processo de reforma.

2.1 Revisitando a origem das operações de paz da ONU: o jogo de alianças da Guerra Fria

Idealizada na Conferência de São Francisco (1945), ao final da Segunda Grande Guerra, a ONU representava a peça fundamental para a manutenção da paz e segurança internacionais no cenário que se conjecturava. Em seu cerne estava o sistema de segurança coletiva, baseado na noção de que todos os Estados-membros se mobilizariam para fazer frente às situações de ameaça à paz, ruptura da paz ou ato de agressão, prevenindo assim uma nova guerra de amplas proporções.

Como forma de evitar a incapacidade convocatória experimentada pela Sociedade das Nações, em razão da fórmula do consenso, e de garantir aos membros mais poderosos uma ampla capacidade de influência nas decisões da organização, centralizou-se o acionamento do sistema de segurança coletiva no CSNU, órgão que delegou a um grupo restrito maior poder de deliberação sobre os assuntos de paz e segurança.⁷

Na avaliação de Wallensteen e Johansson (2004), a estrutura elitizada e a introdução do veto no *modus operandi* do CSNU visava induzir uma relação cooperativa entre as grandes potências. No entanto, devemos levar em conta que tal mecanismo praticamente impede que qualquer membro permanente seja objeto de sanção da organização, assim como se torna inoperante frente às divergências entre tais membros ou ao desagrado do interesse de algum deles.

O cenário que sucedeu o pós-guerra não tardou para colocar em evidência que a prática da segurança coletiva dependia dos entendimentos conjuntos entre os membros permanentes do CSNU. O agravamento das tensões entre Estados Unidos e União Soviética, as duas superpotências da época, estabeleceu a tônica do período que ficou conhecido como “congelamento” do CSNU, o qual se estendeu até o limiar dos anos 1990. O uso constante do veto por parte dos representantes estadunidense e soviético no CSNU fez com que o sistema de

⁷ Na época de fundação da ONU, o Conselho de Segurança era composto por cinco membros permanentes, com poder de veto - Estados Unidos, União Soviética (que após sua dissolução deu lugar à Federação Russa), Reino Unido, França e China – e seis membros não-permanentes que seriam eleitos para um mandato de dois anos, sem reeleição imediata. Atualmente, são cinco membros permanentes e dez membros rotativos.

segurança coletiva fosse acionado uma única vez entre os anos 1945 e 1987, no caso da Guerra da Coreia (1950); e mesmo assim em circunstância *sui generis*, uma vez que os Estados Unidos conseguiram empunhar a bandeira da ONU para intervir na Coreia aproveitando-se do período de boicote da União Soviética ao CSNU e consequente ausência do representante soviético no colegiado. (BELLAMY; WILLIAMS; GRIFFIN, 2004).

Com o retorno da URSS ao CSNU, a continuidade das operações militares na Coreia foi garantida a partir de um artifício jurídico que ampliou a competência da AGNU no que se refere à deliberação sobre casos de ruptura da paz ou atos de agressão. A Resolução 377, intitulada *Uniting for Peace*, aprovada na 5ª Sessão da AGNU (1950) estipula que quando o CSNU

(...) se achar impedido, pelo veto, de incumbir-se de suas responsabilidades em relação à manutenção da paz e da segurança internacionais, a AGNU assumirá essas responsabilidades, podendo ser convocada em Sessão Especial de Emergência, na qual estará habilitada a fazer recomendações aos Estados-membros em relação à adoção de medidas coletivas, até mesmo no tocante ao uso da força nos casos de “ruptura da paz” e “ato de agressão”, deixando-se de lado as situações de “ameaça à paz”. (FONTOURA, 1999, p. 63).

A Resolução “Unidos para a Paz”, embora contrariasse as disposições originais da Carta de São Francisco (1945), a qual atribuiu exclusivamente ao CSNU a responsabilidade pelas questões de paz e segurança, tornou-se um subterfúgio capaz de contornar a inoperância do sistema de segurança coletiva, especialmente do ponto de vista dos interesses dos EUA em contornar a posição soviética para levar a cabo as ações na península coreana. Com este artifício, a AGNU poderia adotar medidas coletivas, sem necessitar do consenso dos membros permanentes do CSNU, nem da ação conjunta e acordada de todos os membros da ONU.

No contexto da crise de Suez (1956), a “Unidos para a Paz” foi invocada para respaldar a I Sessão Especial de Emergência da AGNU⁸, durante a qual foi discutida e aprovada a primeira operação de paz da ONU, a UNEF I⁹. Porém, ao contrário da conjuntura que originou tal resolução em 1950, resultante do antagonismo entre as duas superpotências, a referida controvérsia não alcançou consenso no CSNU em razão das discordâncias entre as potências

⁸ A 1ª Sessão Especial de Emergência da AGNU ocorreu de 01 a 10 de novembro de 1956.

⁹ Antes disto, a ONU já havia colocado em prática missões de observação, composta por contingentes desarmados, nos Bálcãs (UNSCOB – Comissão Especial das Nações Unidas nos Bálcãs, 1947-1951); no Oriente Médio (UNTSO – Organização das Nações Unidas para a Supervisão da Trégua, Israel/Palestina, 1948 até o presente); e na região da Caxemira (UNMOGIP – Grupo de Observadores das Nações Unidas na Índia e Paquistão, 1949 até o presente).

ocidentais aliadas, nomeadamente Estados Unidos, Reino Unido e França, principais forças da OTAN.

Em resposta à nacionalização do canal de Suez pelo presidente egípcio Gamal Abdel Nasser, em julho de 1956, Reino Unido¹⁰ e França iniciaram conversações com Israel e apoiaram a ação militar deste país contra o Egito, em outubro daquele ano. Os Estados Unidos, que não haviam sido informados das decisões tomada por seus três aliados, convocaram uma reunião de emergência do CSNU para tratar da crise, introduzindo um projeto de resolução que demandava a retirada das tropas israelenses do Egito.

O Reino Unido e a França, em um gesto incomum ao que se esperava da lógica da Guerra Fria, vetaram a resolução. O representante soviético, tirando proveito do momento embaraçoso, apresentou o mesmo projeto de resolução ao colegiado, o qual foi novamente vetado pelos dois países. Frente ao impasse, a questão foi levada pelos Estados Unidos à AGNU, respaldada pela resolução “Unidos para a Paz”. (LOUIS, 2008)

Referindo-se ao projeto de resolução vetado no CSNU, o diplomata britânico que sustentou o voto, Pearson Dixon, escreveu: “nós [Reino Unido e França] fomos contrariados pelos americanos em todos os pontos” (DIXON, *Double Diploma* apud LOUIS, 2008, p.290).

Segundo Louis (2008, p. 290), “O mundo testemunhou o drama da Grã Bretanha e da França em desafiar as Nações Unidas”, e, mais do que isso, em desafiar um tradicional aliado e colocar em jogo a aliança atlântica. O então Secretário de Estado do presidente estadunidense Dwight Eisenhower, John Foster Dulles, em discurso na AGNU em 01 de novembro de 1956, expressou:

Eu duvido que algum delegado já discursou neste fórum com o coração tão pesado quanto o que eu trago aqui esta noite. Tratamos de um assunto de importância vital, onde os Estados Unidos se encontram incapazes de concordar com três nações com as quais possui vínculos, amizade profunda, admiração e respeito, e duas delas constituem nossos mais antigos, confiáveis e fiéis aliados (...) Nós pensamos que, quando escrevemos a Carta em São Francisco, em 1945, tivéssemos visto talvez o pior da guerra, e que nossa tarefa era prevenir a recorrência do que havia acontecido. (FINER, *Dulles Over Suez* apud LOUIS, 2008, p. 292, tradução nossa¹¹).

¹⁰ O Reino Unido, país que exerceu grande influência sob o Egito desde a Primeira Grande Guerra, era juntamente com a França os principais beneficiários das rotas de comércio que utilizavam o canal de Suez.

¹¹ Do original: “I doubt that any delegate ever spoke from this forum with as heavy a heart as I have brought here tonight. We speak on a matter of vital importance, where the United States finds itself unable to agree with three nations with whom it has ties, deep friendship, admiration, and respect, and two of whom constitute our oldest, most trusted and reliable allies... We thought when we wrote the Charter in San Francisco in 1945 that we had seen perhaps the worst in war, that our task was to prevent a recurrence of what had been”. (FINER, *Dulles Over Suez* apud LOUIS, 2008, p. 292).

A sessão de emergência da AGNU, que se prolongou de 01 a 10 de novembro, foi permeada por tensão e incerteza, uma vez que mesmo após a aprovação da resolução 997, em 02 de novembro de 1956, a qual pedia a retirada israelense e o cessar fogo imediato, o Reino Unido e a França deram sequência ao bombardeio de alvos militares egípcios e Israel consolidou a ocupação da península do Sinai. (LOUIS, 2008).

Em pronunciamento à imprensa no dia 03 de novembro de 1956, o Primeiro Ministro britânico, Anthony Eden, afirmou que estava convencido de que as ações em Suez eram corretas e que britânicos e franceses abririam caminho para uma força de paz da ONU no Oriente Médio. O argumento não obteve a repercussão esperada entre os membros das Nações Unidas, muitos dos quais entendiam o posicionamento britânico sob a lente de uma política colonialista, contraposta aos princípios e dispositivos Carta de São Francisco. (LOUIS, 2008)

A partir disto, duas figuras proeminentes no sistema ONU da época mobilizaram-se para mediar o impasse: o então Secretário-Geral Dag Hammarskjöld¹² e o diplomata canadense Lester B. Pearson. Hammarskjöld conseguiu aproveitar o espaço aberto na AGNU, em virtude do insucesso do CSNU em tomar uma ação efetiva, para evitar que a ONU caísse em descrédito e reeditasse o caminho da Liga das Nações. Pearson, na posição de Secretário de Estado para as Relações Exteriores do Canadá, contava com a experiência de ter chefiado a delegação do país na ONU (1946-1956) e presidido a 7ª sessão da AGNU (1952). Foi ele quem articulou o apoio dos Estados-membros para a resolução que criou a UNEF I, o que lhe rendeu o Prêmio Nobel da Paz em 1957.

Melakopides (1998) avaliou que Pearson almejava quatro objetivos ao se envolver na mediação da crise de Suez. O primeiro deles era neutralizar a crise que ameaçava a segurança regional e global, principalmente após Nikita Khrushchev insinuar o bombardeio de Londres e Paris com mísseis nucleares, como resposta às ações britânicas e francesas em relação ao Egito. O segundo objetivo referia-se à prestação dos bons ofícios aos governos do Reino Unido e da França e à normalização das relações entre os membros do CSNU. O terceiro objetivo, relacionado ao posicionamento canadense no cenário internacional, era manter a integridade da Commonwealth, dado que pela primeira vez em sua história o Canadá se opôs a uma ação bélica da Grã Bretanha. E por fim, Pearson, um entusiasta das Nações Unidas, desejava reforçar a capacidade da instituição em lidar com uma crise regional.

¹² Dag Hammarskjöld exerceu mandato na Secretaria-Geral entre 1953 e 1961, quando morreu em acidente aéreo a serviço na operação de paz no Congo.

English (2003), biógrafo de Pearson, ressaltou que o diplomata trabalhou em estreita colaboração com os estadunidenses para encontrar uma saída para a crise que dividiu os aliados ocidentais. Antes disso, Pearson havia acompanhado de perto os desdobramentos da Guerra da Coreia e a criação do Estado de Israel; e entre 1951 e 1952 o diplomata canadense havia presidido o Conselho da OTAN, adquirindo um senso apurado do jogo de alianças da Guerra Fria.

Em 04 de novembro de 1956, Pearson apresentou na sessão de emergência da AGNU a Resolução 1000 (ONU, ES-I, Resolution 1000, 1956), que apresentava o plano emergencial proposto pelo Secretário-Geral Hammarskjöld, o qual estabelecia um Comando das Nações Unidas para a organização de uma força internacional de emergência, com o intuito de supervisionar o fim das hostilidades da crise de Suez.

Constatamos, portanto, que a origem das operações de paz da ONU, frequentemente atribuída à dificuldade de se colocar em prática o sistema de segurança coletiva devido à disputa entre Estados Unidos e União Soviética, não seguiu a lógica da oposição direta entre as duas superpotências. A crise de Suez enreda-se no ponto de tensão do sistema ocidental de alianças, uma vez que Reino Unido, França e Israel agiram em paralelo às considerações de seu tradicional aliado, os Estados Unidos. Com isto, a controvérsia decorrente da nacionalização do canal de Suez inaugurou no sistema ONU a prática de missões de mediação que representariam um caminho intermediário entre as opções de não agir ou de acionar o sistema de segurança coletiva.

Revisitar a origem das operações de paz também é uma forma de elucidar que as Nações Unidas existem na medida em que seus membros efetivamente participam das decisões e proveem os meios para que a organização funcione. As possibilidades de mudança, aprimoramento e reforma concentram-se no engajamento político desses mesmos atores: os Estados-membros. Aos mesmo tempo, os funcionários de carreira que trabalham nesta organização, como o Secretário-Geral e seus assessores/representantes, também influenciam as decisões dos Estados-membros, zelando pelo objetivo maior de garantir o cumprimento dos objetivos para os quais ela foi criada.

2.2 Definindo um vocabulário comum: a classificação das operações de paz da ONU

A mediação da crise de Suez inaugurou a prática de missões *ad hoc* que seriam acionadas pela ONU para responder a conflitos localizados, sem a necessidade de invocar o sistema de segurança coletiva. As experiências posteriores, especialmente durante o período da Guerra Fria, cristalizaram a prática como uma forma distinta de intervenção, organizada para estabilizar situações de violência e acompanhar processos de paz por meios que excluíssem o uso ostensivo da força (BERDAL, 2008).

Até meados dos anos 1990, não é possível identificar qualquer registro de que a ONU incorporaria em seu arcabouço jurídico essa modalidade de intervenção, diferenciando-a do já existente aparato de segurança coletiva. O caráter *ad hoc* que permeia as missões de paz pode ser verificado na ausência de qualquer referência às missões de paz na Carta de São Francisco (1945). Nas discussões que precederam a aprovação da UNEF I, Hammarskjöld referiu-se a um vácuo na base legal da missão, a qual foi situada pelo então representante brasileiro na ONU, Cyro de Freitas-Valle, no imaginário “Capítulo VI e meio” da Carta, que significa a conjugação do Capítulo VI (que prescreve os meios pacíficos para a solução de controvérsias, através da negociação, mediação, conciliação e/ou arbitragem) com o artigo 40, abarcado sob a égide do Capítulo VII (que versa sobre a possibilidade da adoção de medidas provisórias para evitar o agravamento de uma situação que represente uma ameaça à paz e segurança internacionais).

De acordo com Branco (2003), a ausência de um arcabouço jurídico bem delimitado não impediu que as operações de paz se revelassem ferramentas que, progressivamente, assumiram um caráter permanente e se tornaram o principal instrumento de gerenciamento de conflitos da ONU. Prova disto foi a criação, em 1992, de uma burocracia específica para tratar desta área, o DKPO; e a publicação dos documentos “Uma Agenda para a Paz” (ONU, A/47/277- S/24111, 1992) e “Suplemento de Uma Agenda para a Paz” (ONU, A/50/60, 1995), que preencheram o vazio conceitual que caracterizava as operações de paz. Tais documentos descrevem as técnicas de prevenção, monitoramento e resolução de conflitos da ONU que, de forma sucinta, podemos conceituar como¹³:

¹³ Os documentos “Uma Agenda para a Paz” (ONU, A/47/277- S/24111, 1992) e “Suplemento de Uma Agenda para a Paz” (ONU, A/50/60, 1995) estão disponíveis em <<http://www.un.org/documents/resga.htm>> Acesso em 20/09/2013.

→ **Diplomacia Preventiva** (*preventive diplomacy*): prevenção ao surgimento de disputas entre Estados, ou no interior de um Estado, visando evitar a deflagração de conflitos armados, ou o alastramento destes uma vez iniciados. Contempla ações autorizadas de acordo com o Capítulo VI da Carta da ONU;

→ **Promoção da Paz** (*peacemaking*): ações diplomáticas empreendidas após o início do conflito, que visam a negociação entre as partes para a suspensão das hostilidades. Baseiam-se nos mecanismos de solução pacífica de controvérsias, previstos no Capítulo VI da Carta da ONU;

→ **Manutenção da Paz** (*peacekeeping*): ações empreendidas por militares, policiais e civis, no terreno do conflito, com o consentimento das partes, objetivando o monitoramento e o controle de conflitos (cessar-fogos, separação de forças, etc) e também a sua mediação (acordos de paz). Tais ações são complementadas por esforços políticos no intuito de estabelecer uma resolução pacífica para o litígio. A base jurídica deste tipo de operação não se enquadra perfeitamente no Capítulo VI nem no Capítulo VII da Carta da ONU, o que leva alguns analistas a situá-las em um imaginário “Capítulo VI e meio”;

→ **Consolidação da Paz no pós-conflito** (*post-conflict peacebuilding*): executadas após a assinatura de acordos de paz, tais ações visam fortalecer o processo de reconciliação nacional através da reconstrução das instituições, da economia e da infraestrutura do Estado anfitrião. Os Programas, Fundos e Agências das Nações Unidas atuam na promoção do desenvolvimento econômico e social, mas também pode haver a presença de militares e policiais;

→ **Imposição da Paz** (*peace-enforcement*): ações respaldadas pelo Capítulo VII da Carta da ONU, as quais incluem o uso de força armada na manutenção ou restauração da paz. São estabelecidas quando o CSNU julga haver ameaça à paz, ruptura da paz ou ato de agressão, e geralmente não contam com o consentimento de todas as partes em conflito.

Cabe ressaltar que esta classificação apenas nos oferece um marco analítico para refletir sobre as operações de paz. Na prática, a atuação da ONU implica na inter-relação de tais categorias, sendo o termo *peacekeeping* (“manutenção da paz”) o mais abrangente para caracterizar a prática das operações de paz, mesmo que envolva outras técnicas previstas na “Agenda para a Paz”. De acordo com St-Pierre (2008), a ausência de um modelo único para as operações de paz favorece o equilíbrio entre a flexibilidade e coerência necessárias a estas missões, dada a diversidade de contextos e circunstâncias em que são implementadas. Cada experiência implica na adaptação das técnicas descritas na “Agenda para a Paz” e seu Suplemento ao contexto político, econômico e social em que se expressa o conflito, originando diferentes modelos de intervenção.

Ao longo dos mais de 60 anos da prática das missões de paz, é possível verificar uma grande diversidade de mandatos, com diferentes objetivos, atividades e composição das forças militares, policiais e civis, além das variadas formas como cada sociedade reage aos esforços da ONU na área de prevenção, monitoramento ou resolução de conflitos. Em razão disto, estabelecer uma classificação para as operações de paz não é uma tarefa simples e não existe consenso a respeito da melhor forma para se obtê-la. Apesar de reconhecer a utilidade de dividir as operações de paz em “gerações”, entendemos que esta classificação pode transmitir a ideia equivocada de que em cada geração as operações são padronizadas, representando um único modelo de intervenção¹⁴. Por exemplo, nas operações de primeira geração, alocadas no contexto da Guerra Fria, encontra-se a Operação das Nações Unidas no Congo (ONUC), estabelecida na década de 1960 e que possui traços que a identifica mais com as operações de segunda e terceira gerações do que com a classificação em que é inserida.

Por isso, preferimos classificar as operações de paz em *tradicionais* e *multidimensionais*, conforme a análise de Bellamy, Williams e Griffin (2004), adotando como critério os objetivos estabelecidos nos mandatos das missões quando estas são aprovadas pelo CSNU, e não o critério temporal.¹⁵ As operações de paz *tradicionais* são aquelas que se propõem a abrir um espaço para o diálogo, enquanto acompanham o cessar-fogo e interpõem-se fisicamente entre os beligerantes para prevenir a reescalada da violência. São instituídas no período entre o estabelecimento de um cessar-fogo e a formalização de um acordo político para o fim das hostilidades entre as partes em conflito e objetivam cultivar um grau de confiança entre elas. Tais atividades, que podem ser enquadradas no Capítulo VI da Carta da ONU, não visam fornecer uma solução para o conflito por seus próprios meios, forçando a negociação de acordos entre as partes. Segundo Bellamy, Williams e Griffin (2004), as operações tradicionais pautam-se em uma trindade de princípios: o *consentimento* das partes em litígio; a *imparcialidade* da organização em não favorecer nenhum dos beligerantes; e o *mínimo uso da força* por parte dos *peacekeepers*.

¹⁴ Para uma análise a respeito da classificação das operações de paz em gerações, ver: DOYLE, Michael W. *Discovering the Limits and Potential of Peacekeeping*. In: OTUNNU, O. A.; DOYLE, M. W. (eds). *Peacemaking and Peacekeeping for the new century*. Nova Iorque: Rowman & Littlefield Publishers, 1996.

A respeito da divisão de gerações que não considera o critério temporal, mas a diversidade de tarefas e atores, consultar: KENKEL, K. M. Five generations of peace operations: from the “thin blue line” to “painting a country blue”. *Rev. Bras. Polít. Int.* v. 56, n. 1, p. 122-143, 2013.

¹⁵ Apresentamos esta classificação de forma detalhada em: BIGATÃO, J. P. “Manutenção da Paz e Resolução de Conflitos: as respostas das Nações Unidas aos conflitos armados intraestatais na década de 1990”. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais (Unesp/ Unicamp/ Puc-SP), 2009.

Já as operações *multidimensionais* possuem mandatos que estipulam objetivos diversificados, tal como prestação de ajuda humanitária, proteção de civis, promoção dos direitos humanos, apoio a processos políticos e constitucionais, administração de territórios e repatriamento de refugiados, além do tradicional acompanhamento do processo político para o estabelecimento de acordos entre as partes em conflito. Como consequência das diversas atividades a que se propõem desempenhar, as operações multidimensionais demandam não somente o envolvimento dos tradicionais militares *peacekeepers*, como também de contingente policial e civil, especialmente aqueles que se dispõem a prestar serviços nas áreas em conflitos, como os programas e fundos das Nações Unidas e os agentes humanitários das organizações não-governamentais.

Conforme analisaremos a seguir, durante a década de 1990, o aumento da aprovação de novas operações multidimensionais direcionadas a conflitos intraestatais de extrema complexidade, alguns deles considerados intratáveis¹⁶, gerou uma pressão excessiva na agenda de segurança da ONU. A instituição enfrentou problemas para adaptar os modelos de intervenção às dinâmicas dos conflitos e para respeitar os princípios das operações tradicionais, assim como não foi capaz de mobilizar recursos humanos, materiais e financeiros suficientes e adequados para a execução das atividades estipuladas nos mandatos das missões, influenciando diretamente nos resultados das operações em campo.

2.3 O movimento pendular: expansão e retração das operações de paz da ONU na década de 1990

As operações de paz da ONU transformaram-se significativamente desde suas primeiras experiências, caracterizadas por missões tradicionais que visavam a promoção do diálogo entre as partes em conflito, enquanto posicionavam os *peacekeepers* para garantir o cessar-fogo e prevenir o retorno da violência. As modificações deste instrumento de resolução de conflitos, que não se processaram de forma linear, constituem tentativas de adaptações aos desafios do cenário bélico marcado pela proliferação de conflitos civis desencadeadores de crises humanitárias, especialmente no contexto pós-Guerra Fria. As reduzidas missões de monitoramento apresentam poucas semelhanças com as operações multidimensionais que

¹⁶ Adota-se aqui o conceito de “intractable conflict” para se referir a conflitos prolongados, difíceis de lidar mesmo quando são aplicadas técnicas adequadas de mediação. Embora não sejam conflitos impossíveis de se resolver, implicam em uma abordagem multidimensional e de longo prazo. Para mais informações sobre este conceito, consultar <<http://www.beyondintractability.org/>> Acesso em 26/08/2013.

suscitaram o envolvimento de militares, policiais e civis, geralmente enviados às zonas de conflito antes mesmo de se garantir um cessar-fogo, e que objetivam mediar acordos de paz e prestar auxílio humanitário, e, em alguns casos, atuar na restauração da infraestrutura, do setor econômico e das instituições dos países alvo da intervenção.

Além das mudanças qualitativas, a década de 1990 foi marcada por uma expansão sem precedentes do número de novas missões. Se entre 1947 e 1987 foram autorizadas 14 operações de paz; entre 1988 e 1999 esse número cresceu para 39 novas missões¹⁷. Tal expansão é fruto de uma conjunção de fatores que refletiram uma dinâmica renovada do CSNU no pós-Guerra Fria, com destaque para a autorização do envolvimento da ONU em conflitos que até então transitavam exclusivamente na agenda das superpotências, a exemplo de Angola, Namíbia e países da América Central; a evolução do debate a respeito das normas de proteção dos direitos humanos e seu impacto nas matrizes sustentadoras do sistema westfaliano e, a partir disto, articulação entre segurança internacional e direitos humanos, alterando a forma como os membros do CSNU percebiam as ameaças à paz e segurança internacional.

De forma geral, as operações de paz multidimensionais destacadas pela ONU durante a década de 1990 podem ser divididas em três modelos de intervenção¹⁸: *administração transitória*, *manutenção da paz não-coercitiva* e *imposição da paz*, a depender de três variáveis: I. *Natureza do conflito* (características do conflito; número de facções hostis; situação de violência); II. *Grau de consentimento das partes em conflito* (quais partes em conflito consentiam a presença da ONU e a reconheciam como mediadora legítima), III. Existência (ou ausência) de um *processo de negociação política do conflito* concomitante ou anterior às ações ONU.¹⁹

As operações de *administração transitória* referem-se a situações em que os beligerantes já haviam chegado à mesa de negociação e desejavam a mediação e o acompanhamento da ONU no processo de paz. Essas operações visavam supervisionar a desmilitarização do conflito e desempenhar funções administrativas, policiais e de reconstrução

¹⁷ Os dados incluem as três missões de observação destacadas na década de 1940. Informações do Departamento de Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas. Disponível em <<http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/timeline/>> Acesso em 18/09/2013.

¹⁸ Durante a década de 1990 a ONU também desenvolveu operações tradicionais, como a Missão de Observação Iraque-Kuait (UNIKOM), estabelecida em abril de 1991.

¹⁹ A categorização baseia-se em Bellamy, Williams e Griffin (2004), embora não expresse literalmente os termos empregados pelos autores.

O Anexo I apresenta a lista de operações de paz da ONU autorizadas na década de 1990.

institucional. As operações no Camboja (1991-1993), em El Salvador (1991-1995) e em Moçambique (1992-1994), são exemplos deste tipo de atividade.

As operações de *manutenção da paz não-coercitivas* careciam do engajamento prévio das partes em conflito em processos políticos para negociar o fim das hostilidades, ou foram destacadas em locais onde tais processos eram frágeis demais para garantir a suspensão da violência. No caso de conflitos onde se verificava a violência entre clãs, etnias, facções, milícias e outros tipos de grupos armados que se enfrentavam sem regras definidas, o CSNU considerou que o consentimento das “principais” partes em conflito era suficiente para a autorização do mandato. Tais operações buscavam conciliar os interesses dos principais beligerantes a fim de que estes assinassem um cessar-fogo, ao passo que promoviam ações de ajuda humanitária às populações atingidas pelo conflito. O uso da força por parte dos *peacekeepers* estava restrito à autodefesa.

Já as operações de *imposição da paz*, que também não contavam com o consentimento de todas as partes em conflito e nem com o prévio engajamento destas em processos de negociação política, apresentaram como diferencial o respaldo do Capítulo VII da Carta de São Francisco (1945). Sendo assim, abriram a possibilidade do uso da força para além da autodefesa, porém de forma limitada, restrito a casos de imposição de sanções aos beligerantes, proteção dos *peacekeepers* que trabalhavam no terreno do conflito e dos comboios humanitários.

As missões da ONU no Haiti (1990-1997), na Somália (1992-1995), na ex-Iugoslávia (1992-1995) e em Ruanda (1993-1996), apesar de planejadas para responder a distintos contextos locais, são exemplos de operações que inicialmente possuíam um mandato multidimensional não-coercitivo. Porém, a partir dos resultados negativos das experiências em campo, tais missões incorporaram elementos impositivos para tentar superar as dificuldades e as situações de recrudescimento da violência, resultantes principalmente da oposição de algumas partes em conflito em colaborar com o trabalho da ONU.

Na prática, as ações de imposição da paz executadas sob o comando da ONU ficaram limitadas a três situações: garantir a provisão de ajuda humanitária; defender as pessoas que trabalhavam sob o mandato da ONU e que estavam sendo alvo da violência; e deter ataques contra as “áreas protegidas” sob responsabilidade da ONU, que foram criadas especificamente na missão na ex-Iugoslávia para a proteção de civis (BELLAMY; WILLIAMS; GRIFFIN, 2004). Ou seja, mesmo quando o mandato das operações de paz estava respaldado pelo Capítulo

VII da Carta, o campo de ação dos *peacekeepers*, notadamente nas circunstâncias que exigiram o uso da força para além da autodefesa, foi limitado pelo princípio da imparcialidade.

A doutrina do uso da força nas missões respaldadas pelo Capítulo VII pode ser entendida a partir do seguinte trecho do “Suplemento de Uma Agenda para a Paz”:

(...) ainda que o uso da força seja autorizado sob o Capítulo VII da Carta, a ONU permanece neutra e imparcial entre as partes hostis, sem o mandato para reprimir o agressor (se este pode ser identificado) ou impor a suspensão das hostilidades (ONU, A/50/60, 1995, tradução nossa²⁰).

Esta postura custou caro às Nações Unidas. Nos episódios mais dramáticos, os *peacekeepers* assistiram ao massacre de milhares de pessoas, explicitando a dissonância entre a retórica do CSNU e a capacidade de produzir resultados nas operações em campo. Em Ruanda, mais de 750 mil pessoas foram mortas entre os meses de abril e junho de 1994, e a força “neutra” multinacional da ONU destacada no país em outubro de 1993, com um mandato restrito ao uso da força em autodefesa, praticamente assistiu ao ocorrido. Na ex-Iugoslávia, a suposta “área protegida” da ONU em Srebrenica foi palco do assassinato de mais de 7.500 civis, em julho de 1995, sob os olhares de um modesto contingente de *peacekeepers*. (BELLAMY; WILLIAMS; GRIFFIN., 2004)

Oudraat (2000) observou que na maioria das operações de *imposição da paz* da década de 1990 em que o CSNU autorizou o uso da força para além da autodefesa, não foram tropas multinacionais sob o comando da ONU que se encarregaram a execução do mandato. Conforme indica o quadro 1, na página seguinte, das 16 operações da década de 1990 que contaram com mandato expedido pelo CSNU sob o respaldo do Capítulo VII da Carta de São Francisco, apenas cinco – UNPROFOR (Bósnia), UNOSOM II (Somália), UNTAET (Timor Leste), UNAMSIL (Serra Leoa) e MONUC República Democrática do Congo) – são casos de destacamento de tropas multinacionais sob o comando da ONU. Nas demais operações, o CSNU delegou o comando da ação militar para um único país ou organização regional, o que na prática pode ser entendido como transferência da execução do mandato das missões.

²⁰ Do original: “(...) 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”. (ONU, A/50/60, 1995).

Quadro 1 - Operações sob o respaldo do Capítulo VII autorizadas pelo CSNU na década de 1990

País	Ano	Nome da Operação	Comando	Resoluções do CSNU
Bósnia	1992-1996	<i>Sharp Guard</i>	União da Europa Ocidental/ OTAN	787(1992)- 16 nov 1992
	1992-1995	UNPROFOR	ONU- (multinacional)	816(1993)- 31 mar 1993 863(1993)- 03 jun 1993
	1993-1996	<i>Danube Mission</i>	União da Europa Ocidental	787(1992)- 16 nov 1992
	1995-1996	IFOR	OTAN	1031(1995)- 15 dez 1995
	1996-1998	SFOR	OTAN	1088(1996)- 12 dez 1996
Somália	1992-1993	UNITAF	Estados Unidos	794(1992)- 3 dez 1992
	1993-1995	UNOSOM II	ONU (multinacional)	814(1993)- 26 mar 1993
Ruanda	1994	Operação Turquesa	França	929(1994)- 22 jun 1994
Haiti	1994	Força Multinacional	Estados Unidos	940(1994)- 31 jul 1994
Zaire	não entrou em operação	Força Multinacional	Canadá	1080(1996)- 15 nov 1996
República Centro-Africana	1997-1998	MISAB	Gabão	1125(1997)- 6 ago 1997 1155(1998)- 16 mar 1998 1159(1998)- 27 mar 1998
Kosovo	1999	KFOR	OTAN	1244(1999)- 10 jun 1999
Timor Leste	1999	INTERFET	Austrália	1264(1999)- 15 set 1999
		UNTAET	ONU- multinacional	1272(1999)- 25 out 1999
Serra Leoa	1999	UNAMSIL	ONU- multinacional	1270(1999)- 15 set 1999 1289(2000)- 7 fev 2000
Rep. Dem. Congo	1999	MONUC	ONU- multinacional	1279(1999)- 30 nov 1999

Fonte: Adaptado de OUDRAAT, 2000. p. 23.

Hampson (2005) argumentou que, na década de 1990, os resultados das operações autorizadas pelo CSNU que abriram a possibilidade do uso da força como instrumento de estabilização de conflitos são controversos. Para cada caso em que o uso da força não facilitou a consecução dos objetivos da missão, a exemplo das operações na Somália (UNITAF e UNOSOM II), é possível identificar ocasiões em que o uso da força nos estágios iniciais da intervenção poderia ter prevenido tragédias, como no caso de Ruanda. O autor ressaltou que embora o uso da força tenha o potencial para alterar o *status* de um processo de paz, é necessário considerar a capacidade daquele que se torna responsável pelo emprego da força.

No caso da ONU, a década de 1990 evidenciou a carência de um instrumento efetivo do que Hampson denominou “diplomacia coercitiva”, dadas as dificuldades para o destacamento rápido dos *peacekeepers* e a oposição da maioria dos países que contribuíram com tropas em autorizar o emprego da força para além da autodefesa por parte de seus contingentes nacionais. Assim, o autor ponderou que o uso da força deve ser atribuído àqueles que possuem capacidade efetiva para executar tal tarefa, limitando a atuação da ONU às atividades de mediação tradicionais e de consolidação da paz no pós-conflito, conduzidas sob um mandato meticulosamente definido, com estratégias claras de entrada e de saída das zonas de conflito.

É importante observar que o uso da força por parte de um país ou organismo regional com capacidade coercitiva não é o único determinante do sucesso de um processo de mediação. Hampson (2005) argumentou que, além da qualidade dos mediadores em facilitar a resolução de disputas e fornecer monitoramento apropriado para evitar possíveis violações dos acordos, é necessário observar as características estruturais dos conflitos e a facilidade de se definir, de maneira clara, quais são as partes em disputa, assim como suas respectivas demandas, geralmente associadas ao acesso a instituições políticas, controle de recursos naturais e busca pela independência e autodeterminação.

De acordo com Hampson (2005), os conflitos civis nos quais a ONU se envolveu durante a década de 1990 estavam enraizados em uma multiplicidade de tensões nacionalistas, éticas, religiosas e socioeconômicas marcadas por padrões de violência e hostilidade difíceis de serem esquadrihados em assuntos aceitáveis que pudessem ser levados à mesa de negociação. Mesmo quando foi possível conduzir um processo de negociação política que contava com o engajamento inicial das partes em conflito, como nos casos de Angola e do Camboja, os problemas para traduzir os acordos de paz em medidas concretas que contassem com o comprometimento mútuo dos beligerantes foram enormes.

A dificuldade para adaptar as operações de paz multidimensionais às dinâmicas dos conflitos da década de 1990 também deve ser entendida sob o prisma dos recursos que foram colocados à disposição da ONU. Conforme observam Malone e Thakur (2001), as contribuições dos países membros em termos de tropas bem treinadas e equipadas e de recursos financeiros não foram suficientes para atender à demanda criada pelo aumento do número de missões e diversificação de suas atividades. Da mesma forma, Grey (2001) avaliou que os mandatos expedidos pelo CSNU fez com que a ONU assumisse tarefas sem antes garantir os meios para cumpri-las.

O contingente autorizado pelo CSNU para a operação de paz no Camboja (UNTAC – 1992/93), por exemplo, era de 15.000 *peacekeepers* de todas as categorias. Porém, a missão foi iniciada em 1992 com apenas 4.000, número insuficiente para cumprir as tarefas estabelecidas no mandato, como a desmilitarização do conflito e a garantia de um ambiente seguro para a realização de eleições (BERDAL; ECONOMIDES, 2007). No mesmo ano, três outras operações multidimensionais foram autorizadas – UNPROFOR (Iugoslávia), UNOSOM I (Somália) e ONUMOZ (Moçambique)– as quais aumentaram a demanda por recursos humanos e materiais a níveis para os quais os Estados-membros não estavam preparados ou dispostos a colaborar.

Malone e Thakur (2001) evidenciaram que os membros da ONU preparados para prover tropas bem treinadas e equipadas às missões careciam da vontade política para tal, principalmente após os desastres humanitários na Bósnia e em Ruanda, na metade da década de 1990. Por outro lado, os países dispostos a fornecer *peacekeepers* não possuíam capacidade militar e logística adequadas, o que levou a ONU a ser menos exigente e seletiva na escolha dos *peacekeepers*, por exemplo reduzindo o período de treinamento das tropas.

Os tradicionais contribuintes – Estados Unidos, Reino Unido e os chamados *middle powers*, como Canadá, Suécia, Irlanda, Finlândia e Noruega – alteraram significativamente sua política de participação nas missões da ONU.²¹ Frente à decisão de enviar contingentes nacionais para serem comandados por outros países em missões destacadas em conflitos considerados “intratáveis”, a maioria localizada nas áreas periféricas do mundo e com pouca significância estratégica, tais países optaram pelo retraimento de sua participação, evitando arriscar a vida de soldados ou investir recursos para participar das operações da ONU,

²¹ Para a análise dos principais contribuintes das operações de paz da ONU no período 1948-1990, consultar: NEAK, L. UN Peace-Keeping: In the Interest of Community or Self? *Journal of Peace Research*, v. 32, n. 2 (May, 1995), p. 181-196.

conquanto não deixaram de integrar coalizões *ad hoc* e de outras organizações regionais em áreas consideradas estratégicas (LUCK, 2006). Conforme mostra a tabela 1, no início dos anos 2000 a maioria dos *peacekeepers* provinha de países como Índia, Nigéria, Jordânia, Bangladesh e Gana.

Tabela 1 - Os 10 maiores contribuintes das operações de paz da ONU em 1990, 1995 e 2000, considerando militares, policiais e observadores.

	1990 (*)	1995 (**)	2000 (***)
1	Canadá (1.002)	EUA (2.851)	Índia (3636)
2	Finlândia (992)	Índia (2.078)	Nigéria (3103)
3	Áustria (957)	Bangladesh (2.029)	Jordânia (2.420)
4	Noruega (924)	Fed. Russa (1.731)	Bangladesh (2.008)
5	Gana (892)	Paquistão (1.468)	Gana (1.849)
6	Nepal (851)	Canadá (1.163)	Austrália (1.608)
7	Irlanda (839)	Brasil (1.143)	Quênia (1.177)
8	Reino Unido (769)	Nepal (1.143)	Polônia (1.091)
9	Suécia (720)	Gana (1.061)	Paquistão (1.009)
10	Fiji (719)	Noruega (1.057)	Nepal (912)

Organização: BIGATÃO, J. P.

Fonte: DPKO. <<http://www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/contributors.shtml>> Acesso em 15/10/2014.

(*) Referente às contribuições verificadas em 30 de novembro de 1990.

(**) Referente às contribuições verificadas em 31 de dezembro de 1995.

(***) Referente à contribuição média mensal no ano de 2000.

Particularmente, a mudança da política dos Estados Unidos em relação às missões de paz da ONU após o episódio da morte de 18 soldados estadunidenses na Somália, em outubro de 1993, teve grande repercussão não apenas entre os países contribuintes com tropas, mas principalmente no orçamento das operações de paz e nas perspectivas para novas missões. A *Presidential Decision Directive 25*, publicada pelo Departamento de Estado em maio de 1994, formalizou as restrições para a participação do país nas operações de paz da ONU e estabeleceu um teto para a contribuição dos EUA ao orçamento anual das missões.²² (BROWNE, 2008) O documento também estabeleceu critérios mais restritos para orientar a decisão de votar a favor da criação de novas missões no CSNU, como por exemplo a natureza da ameaça à paz, o tipo de missão proposta, os objetivos estabelecidos no mandato e a disponibilidade de meios para executá-los.²³ Ademais, o Congresso dos EUA passou a se opor frontalmente à continuidade

²² Em 1994, as contribuições dos Estados Unidos correspondiam a 31,7% do orçamento anual das missões da ONU. O teto estabelecido foi de 25%.

²³ US Department of State, *The Clinton Administration's Policy on Reforming Multilateral Peace Operations*, Department of State Publication 10161 (Department of State, Bureau of International Organization Affairs: Washington, DC, May 1994). Algumas partes do referido document foram reproduzidas no SIPRI Yearbook 1995: Armaments, Disarmament and International Security. Oxford: Oxford University Press, 1995. Apêndice 2B, pp. 97-99.

ou expansão do envolvimento do país nas missões da ONU. Ocupando a posição de maior contribuinte do orçamento das operações de paz e do orçamento regular da ONU, os EUA acumulavam em 1995 uma dívida total de 3,24 bilhões de dólares com a organização (FINDLAY, 2002).

Justamente com a dificuldade para se obter recursos humanos para enviar às missões, os gastos com estas atividades aumentaram significativamente nos primeiros anos da década de 1990, conforme pode ser observado na figura seguinte.

Figura 1 - O Custo das operações de paz da ONU no período 1947-2005* (em milhões de dólares)

Year	Total PKO Expenditures						
1947	0	1962	126	1977	153	1992	1,767
1948	4	1963	127	1978	202	1993	3,059
1949	7	1964	91	1979	186	1994	3,342
1950	7	1965	45	1980	141	1995	3,364
1951	6	1966	45	1981	141	1996	1,405
1952	6	1967	37	1982	141	1997	1,160
1953	6	1968	24	1983	141	1998	995
1954	6	1969	24	1984	141	1999	1,324
1955	6	1970	24	1985	141	2000	2,139
1956	9	1971	24	1986	242	2001	2,700
1957	26	1972	24	1987	240	2002	2,702
1958	30	1973	37	1988	266	2003	2,727
1959	26	1974	131	1989	635	2004	3,645
1960	76	1975	153	1990	464	2005	4,737
1961	126	1976	153	1991	490	2006	

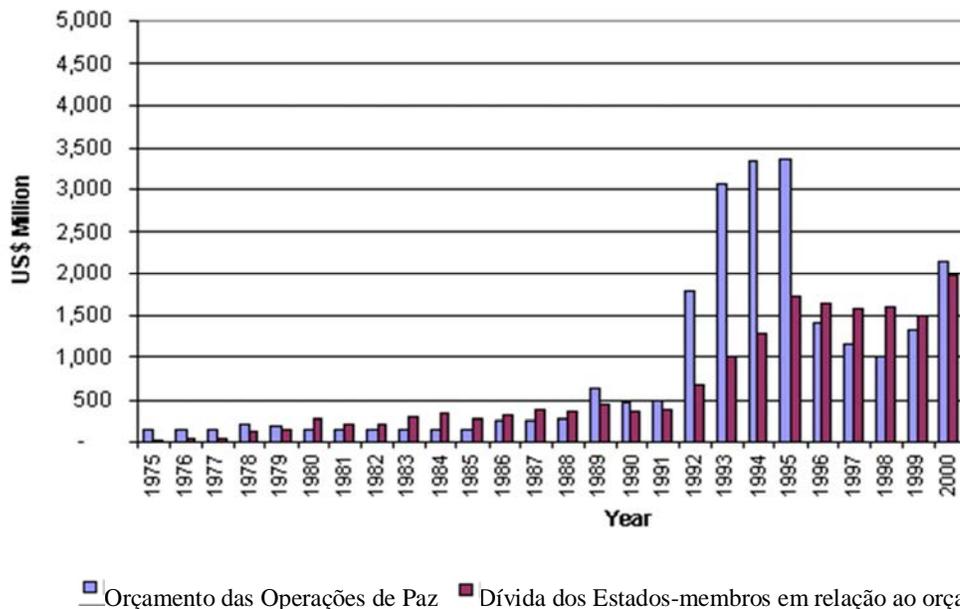
Fonte: RENNER, M. **Worldwatch Institute and Global Policy Forum**. Disponível em <http://www.globalpolicy.org/images/pdfs/Z/pk_tables/expend.pdf> Acesso em 20/01/2013.

(*) Os dados de 2000 a 2005 representam o orçamento aprovado das operações de paz e não os gastos efetivos.

O déficit orçamentário também foi proporcional à expansão do número, do escopo das operações de paz e dos gastos para colocá-las em prática. Em 1995, o montante devido pelos países membros ao orçamento anual das operações de paz chegou a 1,7 bilhão de dólares, e nos quatro anos posteriores o déficit superou os gastos com tais operações, conforme pode ser observado na figura 2.²⁴

²⁴ Informações disponíveis em <<http://www.globalpolicy.org/finance/tables/pko/expendarrears.htm>> Acesso em 25/10/2013.

Figura 2 - O orçamento das operações de paz da ONU e dívidas dos Estados-membros relativas ao orçamento (em milhões de dólares estadunidenses)



Fonte: Global Policy Forum, 2013. Peacekeeping Operations Expenditures. Disponível em <<http://www.globalpolicy.org/component/content/article/133/27449.html>> Acesso em 10/01/2014.

O problema da falta de recursos humanos, materiais e financeiros foi agravado pelo despreparo gerencial da ONU, pois a estrutura voltada ao gerenciamento das atividades em campo mostrou-se insuficiente para atender a demanda das missões da década de 1990, sendo a dificuldade mais evidente o reduzido número de funcionários do DPKO. De acordo com Piiparinen (2010), em 1994 o DPKO contava com cerca de 300 funcionários que mal conseguiam atender as tarefas cotidianas do departamento. Gray (2001) apontou que no início do ano 2000 havia 400 funcionários no DPKO, responsáveis por gerenciar aproximadamente 58 mil efetivos destacados nas missões ao redor do mundo. A missão em Serra Leoa (UNAMSIL – 1999/2005), por exemplo, era composta por 12 mil *peacekeepers* e acompanhada por apenas cinco funcionários na sede da ONU em Nova York.

Em 1995, o então Secretário-Geral Boutros Boutros-Ghali explicitou no “Suplemento de Uma Agenda para a Paz” (ONU, A/50/60, 1995) que a organização enfrentava uma crise que debilitava as operações em andamento e influenciava diretamente na decisão de se instituir novas missões. Assim, consideramos que a evolução das operações de paz da ONU durante a década de 1990 pode ser analisada de acordo um movimento pendular de expansão e retração, tendo como ponto de inversão o ano de 1995.

Na primeira metade da década, observamos uma vertiginosa expansão na agenda de segurança da ONU, com o aumento do número de operações aprovadas (21 novas operações entre 1991 e 1995) e a modificação dos modelos de intervenção tradicionais para multidimensionais. Essas transformações implicaram em diversos problemas, tanto no âmbito da adequação do novo modelo à dinâmica dos conflitos e aos princípios tradicionais das missões, quanto no que se refere à capacidade de gerenciamento e quantidade de recursos financeiros, humanos e materiais suficientes para operacionalizar os mandatos aprovados pelo CSNU.

Conforme avalia Fréchette (2012), o massacre de civis sob os olhares dos *peacekeepers* na Bósnia, principalmente em Srebrenica, e em Ruanda trouxeram à tona, da maneira mais trágica possível, as limitações dos modelos de intervenção orientados pela “Agenda para a Paz”. O editorial do jornal *The New York Times* de oito de janeiro de 1995, intitulado *The future of peacekeeping*, avaliava:

Repensar e recuar estão em pauta... Deve haver um retorno em direção a objetivos mais limitados como o monitoramento de cessar-fogo. As operações de paz da ONU fazem o que podem melhor fazer. Não faz sentido continuar erodindo sua credibilidade [da ONU] ao pedir que faça o que não pode. (‘The future of peacekeeping’, editorial, *New York Times*, 8 Jan. 1995 apud FINDLAY, 2002, p. 315, tradução nossa²⁵).

Na segunda metade da década de 1990, observamos o movimento contrário do pêndulo, com a retração das operações de paz. Em 1994, o total de militares que atuavam sob o mandato da ONU atingia aproximadamente 73 mil efetivos; já no ano 2000 esse número não ultrapassava 31,5 mil soldados de todas as categorias.²⁶ O CSNU mostrou-se relutante e mais criterioso em instituir novas operações, priorizando apenas a manutenção das missões em andamento. No período 1996 a 1999, das 14 novas operações aprovadas, apenas seis foram estabelecidas em territórios que ainda não haviam recebido *peacekeepers* na primeira metade da década. A maioria das operações autorizadas representava o desdobramento de missões anteriores, apesar de possuírem um novo mandato. Por exemplo, a UNCRO (Croácia/ 1995-1996), a UNPREDEP (Macedônia/ 1995-1999) e a UNMIBH (Bósnia-Herzegovina/ 1995-2002) eram desdobramento da UNPROFOR (ex-Iugoslávia/ 1992-1995); assim como a

²⁵ Do original: “Rethinking and retrenchment are in order . . . There should be a shift back toward more limited objectives like policing cease-fires. UN peacekeeping does what it can do very well. It makes no sense to continue eroding its credibility by asking it to do what it cannot.”. *The future of peacekeeping*, editorial, *New York Times*, 8 Jan. 1995 apud FINDLAY, 2002, p. 315).

²⁶ DPKO. <<http://www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/contributors.shtml>> Acesso em 15/10/2014.

UNAVEM III (Angola/ 1995-1997) e a MONUA (Angola/ 1997-1997) constituíram outras fases da UNAVEM II (Angola/ 1991-1995).

Destaca-se que o lançamento do “Suplemento de Uma Agenda para a Paz”, em 1995, inaugurou um período no qual a ONU buscou reavaliar suas experiências no campo da manutenção da paz. No mesmo ano foi criada a *Lessons Learned Unit* (LLU), integrada DPKO, que deveria funcionar como uma espécie de “memorial” das operações de paz, discutindo os aspectos positivos e negativos de cada missão.

Um dos primeiros relatórios divulgados pela LLU avaliou a atuação da ONU em Ruanda, porém foi criticado por especialistas no tema, os quais consideraram o documento um estudo metodologicamente incoerente que tentava encobrir ou justificar as falhas cometidas naquela missão. Na avaliação de Jones (2007), o relatório sobre Ruanda evitou tecer críticas ao processo de tomada de decisões da burocracia onusiana, assim como se esquivou de desaprovar as escolhas políticas dos Estados-membros – como por exemplo o bloqueio, por parte de Estados Unidos e França, de uma resolução que autorizaria um reforço do contingente militar da missão – tornando-se uma avaliação defensiva e sem cunho crítico.

Com a posse de Kofi Annan na Secretaria Geral da ONU, em 1997, o tema da revisão das operações de paz ganhou novo ímpeto a partir da proposta de elaboração de relatórios críticos sobre as missões de paz na ex-Iugoslávia e em Ruanda, desta vez dirigida por um grupo de especialistas independentes, e não por funcionários da organização. Antes disso, ainda no posto de diretor do DPKO, Annan havia comentado sobre a lacuna entre os conflitos que estavam sendo mediados pela ONU e os instrumentos utilizados para esse fim, reforçando a necessidade de se reinterpretar o papel das Nações Unidas na preservação da paz e segurança internacionais e adequar os instrumentos de manutenção da paz às dinâmicas dos conflitos (MALONE; THAKUR, 2001).

Em março de 2000, o Secretário-Geral, tendo como base os relatórios das comissões independentes sobre a ex-Iugoslávia e sobre Ruanda, encomendou a um grupo de peritos internacionais uma revisão mais abrangente sobre as operações de paz. O Painel foi composto por 10 especialistas presididos pelo ex-Ministro das Relações Exteriores da Argélia, Lakhdar Brahimi²⁷, aos quais foi atribuída a tarefa de apresentar recomendações concretas e práticas que auxiliassem na condução das operações de paz e seus desafios futuros. Como resultado

²⁷ Brahimi havia servido como representante especial da ONU em missões no Haiti, África do Sul e Afeganistão.

esperado, estava o fortalecimento do papel da ONU como uma “força de paz verdadeiramente digna de confiança”, conforme declaração de Annan.²⁸

O relatório final foi apresentado cinco meses mais tarde, sob o título *Report of the Panel on United Nations Peace Operations* (ONU, A/55/305, 2000), comumente chamado de *Brahimi Report* (a partir daqui, Relatório Brahimi (2000)). No âmbito mais amplo, o grupo de especialistas sugeriu uma renovação do comprometimento dos Estados-membros da ONU com as operações de paz, tanto no que se refere às contribuições de tropas militares e policiais quanto ao aporte financeiro destinado a elas. Já as considerações específicas situaram-se nas áreas de prevenção de conflitos, consolidação da paz, estratégia e doutrina para as operações de paz, elaboração dos mandatos e fortalecimento da capacidade de destacamento das missões, em termos de rapidez na mobilização dos contingentes.

O lançamento do Relatório Brahimi (2000) marcou o início do processo denominado pela própria instituição de “reforma das operações de paz”, ancorado na Secretaria Geral e no DPKO, e posteriormente expandido para novos órgãos resultantes das mudanças institucionais, a exemplo da Comissão de Consolidação da Paz (*Peacebuilding Commission – PBC*), criada em 2005, e do Departamento de Apoio às Operações em Campo (*Department of Field Support - DFS*), instituído em 2007.

Após apresentar alguns fatores que ocasionaram a necessidade de reforma das operações de paz, destacamos a necessidade de distinguir entre os sintomas e as causas da crise de confiança que abalou as operações de paz da ONU na década de 1990 e colocou dúvidas a respeito da capacidade da instituição para responder aos conflitos. Os sintomas relacionam-se principalmente às dificuldades para angariar recursos financeiros, materiais e humanos para as novas missões aprovadas, às dificuldades em campo e à falta de funcionários nos departamentos responsáveis pela gestão das missões. Já as causas situam-se no plano da tomada de decisões, especialmente na autorização de missões para responder a conflitos com maior grau de complexidade – pela dificuldade em diferenciar as partes em conflito, suas demandas e engajá-las nos processos de paz – sem a garantia de que teriam meios para conduzi-las. Tal decisão não foi acompanhada por mandatos que se adequassem às características dos conflitos e, embora os documentos e discursos da ONU invocassem a “resolução de conflitos”, o desenho

²⁸ Declaração de Kofi Annan à imprensa, em 23/08/2000: "absolutely essential to make the United Nations truly credible as a force for peace". (Disponível em <http://www.un.org/peace/reports/peace_operations/> Acesso em 19/08/2013).

do mandato e a composição da missão correspondiam mais à “administração” do que à “resolução”.

Neste panorama, torna-se importante apresentar alguns elementos do processo de tomada de decisão na área das operações de paz, fundamentais ao esclarecimento da forma como a organização responde a conflitos e à compreensão do processo de reforma iniciado formalmente em 2000.

2.4 A política da paz: o processo de tomada de decisão no âmbito das operações de paz da ONU

As operações de paz são descritas pela ONU como ações em favor da paz baseadas em técnicas de prevenção, monitoramento e resolução de conflitos. No entanto, dentro deste panorama institucional, a técnica não se separa da política; ou seja, as características de uma missão estão intrinsecamente ligadas ao quadro político e normativo que a originou. No nível micro, este quadro político refere-se às características do conflito em questão e à configuração de forças entre os beligerantes. Já no âmbito macro, envolve diferentes instâncias de tomada de decisão na burocracia onusiana e o aparato institucional de normas e princípios voltados à manutenção da paz e respeito aos direitos humanos. (BENDAÑA apud FETHERSTON, 2000).

Alguns estudos centralizam a análise das operações de paz nas decisões do principal órgão responsável pela autorização do mandato –o CSNU– e deixam em segundo plano atores que possuem peso relevante tanto na aprovação quanto na implementação das missões. Por exemplo, o Secretariado é responsável por prover informações para que o CSNU decida sobre a autorização do mandato e posteriormente encarrega-se de implementá-lo; os órgãos da AGNU votam o orçamento e a liberação de recursos; já os Estados-membros necessitam estar dispostos a ceder tropas, materiais e recursos financeiros para viabilizar a missão; o DPKO, por sua vez, centraliza a gestão das operações em campo.

Também necessário atentar-se para o quadro normativo mais abrangente que é composto por valores, normas e princípios sustentados pela ONU e que estabelecem parâmetros quanto às expectativas de reação a determinados conflitos. Neste quadro normativo, que será discutido no próximo capítulo, destaca-se a concepção de paz disseminada nos documentos da instituição, os valores da liberdade e dos direitos humanos, a condenação aos crimes de guerra,

genocídio e limpeza étnica, assim como os princípios basilares das operações de paz (consentimento das partes, uso da força restrito à autodefesa e imparcialidade).

Denominamos “política da paz” o processo de tomada de decisão percorrido para a autorização e destacamento de uma missão, o qual envolve um jogo de vontades moldado por um quadro normativo institucional que, ao final, dá origem ao modelo de intervenção que será empregado para responder a determinado conflito. Este modelo é composto por um mandato, que estabelece os objetivos primordiais da intervenção e o respaldo jurídico que esta recebe (Capítulo VI ou Capítulo VII), e também por recursos que são disponibilizados para a implementação do mandato.

Por jogo de vontades, nos referimos à vontade da ONU para se envolver no processo de paz, não apenas como ator unitário, mas como burocracia composta por diferentes setores – no caso das missões de paz os principais deles são o Secretariado, o CSNU, a AGNU e o DPKO–; à vontade dos Estados-membros, das agências, fundos e programas para fornecer recursos humanos e materiais; e à vontade dos beligerantes para engajarem-se no processo de paz.

Uma das implicações da política da paz é que a ONU não responde aos conflitos mediante a demanda por sua atuação, mas conforme a oferta de determinadas capacidades ao seu dispor, a existência de determinadas normas que justifiquem a intervenção frente aos princípios da soberania e independência dos Estados, as condições apresentadas pelos grupos em conflito, além da vontade institucional para assumir responsabilidades e cumprir seus propósitos fundamentais. Mesmo quando tais condições são observadas e decide-se por uma intervenção, o modelo resultante deste intrincado processo pode descolar-se da concepção de paz disseminada pela ONU, pois a tradução desta concepção em um mandato é condicionada pelo equacionamento das vontades descritas acima, e não fruto de escolhas técnicas e isentas.

Roy S Lee, na posição de Diretor da Divisão de Codificação do Escritório de Assuntos Jurídicos da ONU, ligado à AGNU, ao ser questionado a respeito da tomada de decisão no âmbito das operações de paz, respondeu que

Os mandatos são criados pelo Conselho de Segurança. Ao Secretário-Geral é designada a implementação do mandato. Às vezes, por causa dos interesses nacionais divergentes, os mandatos não são claros ou são impossíveis de serem implementados. Mesmo assim, do ponto de vista do processo, da institucionalidade e constitucionalidade, o Secretário-Geral deve implementá-los. E existe um grande número de problemas no processo de implementação. O Secretário-Geral não tem o poder, de fato, para contestar quando a decisão

foi tomada. Ele deve fazer o melhor para implementá-la. (WEDGWOOD, 1995, p. 11, tradução nossa²⁹).

A declaração revela que alguns elementos de imprecisão e falta de clareza de alguns mandatos não são meras inconsistências, mas representam decisões políticas tomadas para atender determinadas condições impostas nos diversos trâmites de aprovação dos mandatos. Embora a entrevista não discuta detalhadamente o assunto, o acompanhamento dos trabalhos do CSNU nos leva a inferir que tal divergência refere-se tanto ao processo negociador para que as partes em conflito concedam o aval para a ação da ONU, quanto aos cálculos políticos dos membros do CSNU e dos países fornecedores de tropas. (WEDGWOOD, 1995)

De acordo com Malone e Thakur (2001), geralmente os desacordos entre os membros do CSNU são propositalmente encobertos por uma linguagem ambígua e o preço desta decisão é pago pelos *peacekeepers* na implementação dos mandatos. Desta forma, torna-se difícil aceitar a justificativa da “consequência negativa não prevista” ou do “efeito colateral” quando uma resolução estabelece como prioridade a proteção de civis, mas não oferece os meios para cumprir tal objetivo, conforme ocorreu com as “áreas protegidas” (*safe areas*) estabelecidas na Bósnia, na década de 1990. Ou considerar um “equivoco” a mediação de um conflito multifacetado, que envolvia movimentos de emancipação e repressão dos direitos das minorias, como uma questão de restauração das fronteiras do Estado iugoslavo que se esfacelava.

Na análise da aprovação e implementação das missões de paz, identificamos três níveis de tomada de decisão: político, executivo e ações em campo. No primeiro deles, referente à deliberação política do CSNU, são estabelecidos: a aprovação do mandato das operações de paz, a negociação do consentimento das partes em conflito, os objetivos da missão e o respaldo jurídico do mandato (Capítulo VI ou VII). O CSNU também determina o orçamento e a composição das forças militar, policial e do componente civil que serão mobilizados, decisão esta que está condicionada à disponibilidade de recursos, e que é submetida à AGNU.

²⁹ Do original: “Mandates are created by the Security Council. The Secretary-General is requested to implement the mandates. Sometimes, because of divergent national interests, the mandates are not very clear or are impossible to implement. Nevertheless, from the process point of view and institutionally and constitutionally, the Secretary-General has to implement them. And there are a great many problems in the process of implementation. The Secretary-General does not have the power, really, to challenge when a decision has been made. He just has to do his best to implement them.”. (WEDGWOOD, 1995, p. 11).

Os Estados-membros provem tropas na medida em que percebem que determinada missão conta com o apoio político e comprometimento tanto por parte da ONU quanto dos principais atores domésticos dos países que a receberão. Além disso, existe o processo interno a que cada país se submete para enviar tropas ao exterior, o qual necessita ser respeitado na decisão de envolvimento em novas missões da ONU.

Decidido o modelo de intervenção, o Secretário Geral, responsável pela direção executiva das missões, nomeia seu Representante Especial (*Special Representative of the Secretary General – SRSG*), os comandantes da Força Militar e da Força Policial, e os funcionários civis do alto escalão, que se responsabilizam por assuntos administrativos, de justiça, eleitorais, de direitos humanos, entre outros. O SRSG representa a autoridade do Secretário-Geral no local em que a operação é implementada, sendo responsável por “traduzir os objetivos políticos definidos pelo Conselho de Segurança em objetivos militares da força” e “coordenar os esforços diplomáticos, humanitários, econômicos e políticos conjuntamente com a empresa militar”. (BRANCO, 2003, p. 122).

No terceiro nível, a prática das operações em campo é gerenciada pelo DPKO, criado em 1992 para centralizar decisões e melhorar a capacidade institucional de coordenação do grande número de missões multidimensionais. Anteriormente, as demandas das operações em campo eram encaminhadas ao Secretário-Geral por meio dos subsecretários que coordenavam o Escritório de Assuntos Políticos Especiais, ou através da Divisão das Operações em Campo e do Departamento de Administração e Gerenciamento. A coordenação desarticulada das questões operacionais, logísticas e orçamentárias foi apontada como um dos fatores que dificultou a prática das missões, ocasionando justaposição de comandos e tarefas (BRANCO, 2003). Este foi um dos motivos da criação, em 2007, do Departamento de Apoio em Campo (DFS), que trabalha em conjunto com o DPKO, prestando apoio às missões de paz nas áreas de finanças, logística, tecnologia da informação, recursos humanos e administração.³⁰

Atualmente, o DPKO, subordinado à Secretaria-Geral, descreve suas funções em termos de direção política e executiva das operações em campo, mantendo contato direto com o CSNU, com os países fornecedores de tropas e financiadores das missões, com as partes em conflito e com as organizações não-governamentais. É coordenado por um Subsecretário-Geral, o qual dirige quatro escritórios: de Operações; de Estado de Direito e Instituições de Segurança; de Assuntos Militares; e de Avaliação Política e Divisão de Treinamento.

³⁰ Vide Anexo II – Organograma do DPKO e DFS.

É possível observar uma hierarquia entre os três níveis que envolvem a aprovação e implementação das missões, na qual o CSNU ocupa o topo das decisões a respeito do modelo de intervenção a ser executado, restando pouca margem de manobra para o Secretário-Geral e demais atores. Conforme analisa Branco (2003, p. 125) “muitas das críticas feitas às capacidades do Secretariado no domínio das operações de paz prendiam-se com a escassez dos recursos humanos, a dispersão da autoridade por múltiplos centros de poder e a falta de mecanismos de coordenação”, áreas que geralmente escapam de suas atribuições.

A análise proposta neste trabalho concentra-se no primeiro nível de tomada de decisão, com o objetivo de compreender o processo da reforma das operações de paz à luz das decisões políticas tomadas para fortalecer este instrumento. Muitos estudos de caso concentram-se nos níveis da direção executiva e das operações em campo, negligenciando o processo que ocorre no nível institucional mais alto e influencia profundamente a direção e prática das missões. Assim, buscamos mostrar que a política da paz constitui importante traço para a compreensão da dimensão estrutural na qual se inserem as missões de paz, favorecendo o entendimento de que os resultados das missões não estão condicionados apenas pelos desdobramentos das atividades em campo, mas integram um panorama mais amplo que envolve diferentes vontades e níveis de tomada de decisão.

3. A TRAJETÓRIA INSTITUCIONAL DA REFORMA DAS OPERAÇÕES DE PAZ

A expansão do número de novas operações de paz e da complexidade dos mandatos que o CSNU delegou aos *peacekeepers* na primeira metade da década de 1990 revelou diversas lacunas na forma como a ONU estava respondendo aos conflitos internacionais, prioritariamente às guerras civis. Embora algumas missões tenham atingido seus objetivos e contribuído para uma avaliação positiva da atuação da ONU em processos de reconciliação nacional, como nos casos de El Salvador e da Namíbia, as experiências que mais marcaram a imagem das operações de paz naquela década passaram-se nas frustrantes missões na ex-Iugoslávia, na Somália e em Ruanda.

Em 1995, o “Suplemento da Agenda para a Paz” (ONU, A/50/60, 1995) propôs algumas modificações dos instrumentos de manutenção da paz da ONU, principalmente no que se refere à flexibilização dos princípios tradicionais das missões –consentimento das partes em conflito, imparcialidade e uso da força restrito à autodefesa. A noção de *peace-enforcement*, que não aparecia na “Agenda” (1992), foi adicionada a seu “Suplemento” para referir-se a medidas coercitivas que não contavam com o consentimento de todas as partes em conflito. No entanto, o documento enfatizou que, naquele momento, o CSNU e o Secretariado não possuíam capacidade para destacar, comandar e gerenciar operações de *enforcement*, a não ser em escala bastante limitada.

A partir de 1997, com a nomeação de Kofi Annan à Secretaria Geral, iniciou-se um movimento mais organizado para a revisão das missões de paz, com a produção de dois relatórios críticos, um sobre a ex-Iugoslávia e outro sobre Ruanda. O novo Secretário-Geral havia acompanhado de perto o tortuoso caminho dos *peacekeepers*, primeiro na condição de diretor do DPKO, desde 1993, e depois como Representante Especial do Secretário-Geral para a Iugoslávia, entre 1995 e 1996.

O relatório sobre a missão na ex-Iugoslávia, elaborado pelo Secretariado a pedido do CSNU, foi lançado em novembro de 1999 sob o título *The fall of Srebrenica*. Segundo o documento, o massacre de civis na suporta área protegida pela ONU em Srebrenica deixou a lição de que a ONU não deveria enviar *peacekeepers* a conflitos em andamento nos quais inexistia um processo de diálogo político que garantisse um cessar fogo ou acordo de paz. Ponderando sobre a tensão entre o uso da força e a imparcialidade, apontou-se que todos os meios necessários devem ser utilizados para impedir a perseguição e o massacre de civis nas zonas de conflito. (ONU, A/54/549, 1999a).

Também publicado ao final de 1999, o relatório sobre Ruanda, denominado *The Report of the Independent Inquiry into the Actions of the United Nations during the 1994 Genocide in Rwanda*, elaborado sob a direção do ex-Primeiro Ministro sueco Ingmar Carlsson, explicitou que a falta de recursos e de comprometimento político por parte dos Estados-membros resultaram na inabilidade da missão de paz em prevenir o genocídio, apontando que o sistema ONU falhou como um todo (ONU, S/1999/1257, 1999b). Na avaliação de Fréchette (2012), o documento foi bastante explícito sobre a necessidade de repensar os princípios tradicionais das missões de paz frente à proteção de civis, expressando que não pode haver neutralidade face a um genocídio, nem imparcialidade frente a uma campanha de extermínio de determinado grupo.

Segundo Malone e Thakur (2001), Annan aproveitou as repercussões dos relatórios sobre Ruanda e Srebrenica para convocar, em 07 de março de 2000, um painel de especialistas e encomendar uma revisão mais abrangente sobre as missões de paz, desta vez buscando recomendações concretas para fortalecer a capacidade da ONU em responder a crises. O momento era propício não somente pelo engajamento pessoal do Secretário-Geral no processo de revisão, e no âmbito mais amplo no debate sobre a renovação do sistema Nações Unidas, mas também em virtude das dificuldades enfrentadas na missão de paz então vigente em Serra Leoa e na definição do papel da ONU na administração interina do Kosovo após o bombardeio da OTAN na região, sem mandato prévio do CSNU.

O Painel sobre as Operações de Paz da ONU, composto por dez especialistas com relevante experiência nas áreas diplomática, militar e humanitária, e presidido por Lakhdar Brahimi, ex-primeiro Ministro da Argélia e ex-Representante da ONU em missões no Haiti, África do Sul, Zaire, Iêmen e Afeganistão, apresentou o relatório final ao Secretário-Geral em 17 de Agosto de 2000³¹. De acordo com Gray (2001), o Relatório Brahimi (2000), como ficou conhecido o documento final do Painel, norteou parte as discussões da Cúpula do Milênio do

³¹ Os membros do Painel foram: Lakhdar Brahimi (Argélia), SubSecretário-Geral da ONU para Assuntos Especiais de prevenção de conflitos e promoção da paz; J. Brian Atwood (Estados Unidos), ex-diretor da Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID); Colin Granderson (Trinidade and Tobago), ex-diretor da missão civil internacional da OEA/ONU no Haiti (MICIVIH); Dame Ann Hercus (Nova Zelândia), ex-Representante Especial do Secretário-Geral no Chipre; Richard Monk (Reino Unido), ex-Comissário da Força Tarefa Policial Internacional (IPTF); General Klaus Naumann (Alemanha), ex-chefe do staff de Defesa da Alemanha e ex-presidente do Comitê Militar da OTAN; Hisako Shimura (Japão), Presidente do Tsuda College (Japão) e ex-oficial do DPKO; Vladimir Shustov (Federação Russa), ex-Representante Permanente Adjunto da Federação Russa nas Nações Unidas; Philip Sibanda (Zimbábue), ex-Comandante Militar da III Missão de Verificação das Nações Unidas em Angola (UNAVEM III); Cornelio Sommaruga (Suíça) Switzerland), ex-Presidente do Comitê Internacional da Cruz Vermelha (ICRC).

CSNU, em 07 setembro de 2000, quando a resolução 1318/2000 do órgão, intitulada *Declaration on Ensuring an Effective Role for the Security Council in the Maintenance of International Peace and Security, Particularly in Africa*, endossou por unanimidade o documento.

Este capítulo apresenta a trajetória institucional da reforma das operações de paz, partindo da análise do Relatório Brahimi (2000), suas propostas e recomendações, assim como as críticas direcionadas a ele por parte de acadêmicos e tomadores de decisão. Buscamos identificar a perspectiva que o Relatório imprimiu à concepção de paz que a ONU deveria promover e ao formato que as operações de paz deveriam assumir para se alcançar o tipo de paz almejada. Também foram analisados outros documentos da ONU publicados na década subsequente ao Relatório Brahimi (2000), com o intuito de acompanhar o desenvolvimento do processo da reforma no âmbito institucional, e explorar questões fundamentais que não foram abordadas no Relatório, como as considerações sobre os valores e normas que orientam os processos de pacificação conduzidos pela ONU.

O mapeamento da trajetória institucional da reforma das operações de paz na década de 2000 nos permitiu identificar que a proposta inicial de que as missões não se limitariam a monitorar e gerenciar conflitos, mas se envolveriam na resolução dos mesmos, ou seja, na *transformação* ao ambiente de violência para um ambiente de estabilidade onde as causas dos conflitos seriam tratadas, sofreu algumas modificações. Embora os objetivos continuassem os mesmos –estabilidade e recuperação das sociedades no pós-conflito–, o papel atribuído às operações de paz foi sendo cada vez mais reduzido, sugerindo-se o compartilhamento das responsabilidades com outros atores internos e externos ao sistema ONU.

3.1 O Relatório Brahimi: considerações sobre a concepção e a prática das operações de paz

O Relatório Brahimi (2000) é um dos documentos mais abrangentes já publicados pela ONU no tocante à concepção, planejamento e execução das missões de paz. Diferentemente da “Agenda para a Paz” (1992) e seu “Suplemento” (1995), que se concentraram em definir as técnicas de gerenciamento de conflitos frente ao cenário bélico em transformação, o Relatório Brahimi (2000) partiu do diagnóstico dos resultados das missões da década de 1990, admitiu que a ONU falhou em cumprir seu propósito de manter a paz,

reconheceu a necessidade de mudança e apontou uma série de recomendações para fortalecer e revitalizar as operações de paz.

Lakhdar Brahimi, em carta destinada ao então Secretário-Geral em 17 de agosto de 2000, expressou que as expectativas do grupo de especialistas eram de que as análises, reflexões e recomendações do Relatório servissem como base para uma reforma sistemática capaz de renovar as operações de paz, as quais foram descritas como a “função central”³² da ONU. Cientes de que estava em curso uma reforma abrangente no Secretariado, os membros do Painel almejavam que as mudanças nas operações de paz se inserissem neste processo.

Um dos objetivos do Relatório Brahimi (2000) foi chamar a atenção para a necessidade da renovação do comprometimento dos Estados-membros com as atividades de manutenção da paz e gerenciamento de conflitos, principalmente no que se referia ao apoio financeiro destinados a elas. A importância deste assunto ficou evidente desde as cartas introdutórias – uma de Kofi Annan endereçada aos presidentes da AGNU e do CSNU, e outra do presidente do Painel, Lakhdar Brahimi, dirigida ao Secretário-Geral – e recebeu destaque no Sumário Executivo e na maioria dos tópicos tratados no documento. O tema do comprometimento dos Estados-membros para prover recursos financeiros, materiais e humanos para operacionalizar as missões foi recorrente nos documentos da ONU da década de 2000.

Na avaliação do grupo de especialistas do Painel, algumas missões da década de 1990 enviadas para países que vivenciavam guerras civis foram concebidas da seguinte forma: no primeiro momento, os *peacekeepers* iriam atuar na garantia de um ambiente seguro e sua presença impactaria positivamente no controle da violência, enquanto os *peacemakers* promoveriam o diálogo entre as principais partes em conflito para negociar um acordo político. Após atingir tais condições –estabilidade e acordo de paz– os *peacebuilders* voltar-se-iam à promoção de atividades que criassem condições para o estabelecimento de uma paz sustentável. Todavia, o grupo de especialistas constatou que, na prática, alguns dos grupos armados possuíam incentivos políticos e econômicos para continuar engajados, sem perspectivas para negociar acordos de paz ou mesmo respeitar a presença dos *peacekeepers*. Concluiu-se que tal condição impediu que as missões atingissem seus objetivos, sendo que muitas não foram capazes de garantir a estabilização do conflito, sendo encerradas antes mesmo de se alcançar a etapa de consolidação da paz.

³² Do inglês “core function”.

Tomando como base este diagnóstico, o Relatório Brahimi (2000) apontou que as respostas da ONU aos conflitos deveriam ser repensadas e estabeleceu que “há muitas tarefas que as forças de paz da ONU não devem ser requisitadas a assumir e muitos lugares em que não devem ir”³³. Caso o CSNU decidisse pela aprovação de uma missão de paz, os *peacekeepers* “devem estar preparados para confrontar as forças persistentes da guerra e da violência com habilidade e determinação para derrotá-las”. (ONU, A/55/305, p. viii, tradução nossa³⁴)

Imprimiu-se no documento a noção de que as operações de paz não são instrumentos adequados para responder a todos os tipos de conflito, ou pelo menos a todas as etapas de um conflito. Ao condicionar o envio das missões à existência de um engajamento prévio das partes em conflito no processo negociador, evidenciou-se que o princípio do consentimento das partes manteria sua centralidade na tomada de decisão quanto à aprovação de novas missões de paz.

O Relatório também reconheceu que, nos anos anteriores, a maioria das operações de paz tratou dos sintomas e não das causas dos conflitos e, por isso, recomendou um aprofundamento da abordagem multidimensional das operações de paz praticada na década de 1990. Nota-se que, diferentemente dos documentos anteriores, como a “Agenda para a Paz” e seu “Suplemento”, o Relatório Brahimi (2000) referiu-se às missões de paz como *peace operations*, e não pelo termo específico *peacekeeping operations*, o que denota uma abordagem mais abrangente composta por três elementos: prevenção de conflitos e *peacemaking*; *peacekeeping*; e *peacebuilding*. Ou seja, as operações de paz não estariam mais centradas apenas na proposta de manter a paz (*peacekeeping*).

A prevenção de conflitos e o *peacemaking* foram definidos como ações de caráter preventivo e de mediação conduzidas a partir de iniciativas diplomáticas que busquem facilitar a negociação política para o fim do conflito. São executadas por enviados especiais de governos, grupos intergovernamentais, organizações regionais, grupos de organizações não-governamentais ou altos funcionários da ONU. O *peacekeeping* referia-se tanto às atividades tradicionais executadas pela ONU desde a década de 1940, predominantemente militares e de monitoramento de cessar-fogo, quanto aos mandatos expandidos da década de 1990 que

³³ Do original: “There are many tasks which the United Nations peacekeeping forces should not be asked to undertake and many places they should not go”.

³⁴ Do original: “(...) they must be prepared to confront the lingering forces of war and violence with the ability and determination to defeat them”.

envolveram múltiplos atores, civis e militares, no contexto de estabilização de conflitos armados. (par. 10-12)

Já o *peacebuilding* foi apresentado como o caminho para construir sociedades mais estáveis e seguras. Embora não fosse novidade no vocabulário onusiano, esta foi a vertente que ganhou mais destaque no Relatório, nas discussões posteriores e na formulação dos mandatos das missões aprovadas na década seguinte. A concepção de *peacebuilding* introduziu aspirações mais amplas relacionadas à recuperação das sociedades no período pós-conflito e ao trato de problemas ligados à proliferação da violência, de forma a evitar sua repetição. O diferencial desta concepção está na ideia de tratar as causas e não somente os sintomas dos conflitos.

De acordo com o Relatório Brahimi (2000), a tradução do *peacebuilding* na prática das missões implicaria na construção dos alicerces da paz e na provisão instrumentos que viabilizassem uma situação em que a paz significasse mais do que a simples ausência de violência. Desta forma, as missões da ONU não iriam simplesmente *monitorar* ou *gerenciar* o *status* do conflito, mas *transformar* o conflito. As ações requeridas para promover tal transformação, segundo o Relatório, deveriam incluir a reintegração dos ex-combatentes à sociedade civil; o fortalecimento do Estado de direito; o aprimoramento do respeito aos direitos humanos; a promoção da democracia e de técnicas de resolução de conflitos e reconciliação, conforme descrito no quadro abaixo.

Quadro 2 - *Peacebuilding*: objetivos e atividades

Objetivo	Atividades
Proporcionar melhores condições de vida para as pessoas que habitam os locais que são focos da missão	Projetos de rápido impacto
Reintegração de ex-combatentes à sociedade civil	Programas de DDR – desarmamento, desmobilização e reintegração
Fortalecimento do Estado de Direito	Profissionalização e treinamento da polícia local Profissionalização e treinamento do poder judiciário Reforma do sistema penal
Aprimoramento do respeito aos direitos humanos	Monitoramento da situação dos direitos humanos Educação Investigação dos abusos praticados no passado e no presente

Promoção da democracia	Assistência técnica eleitoral Apoio à liberdade da mídia
Promoção de técnicas de resolução de conflitos e de reconciliação	(não indicadas no Relatório)
(Outras atividades complementares)	Apoio ao combate à corrupção Programas de desminagem Ações contra doenças infecciosas, com ênfase no controle da disseminação do HIV

Organização: BIGATÃO, J. P.

Fonte: Relatório Brahimi. ONU, A/55/305, 2000, par. 13-14.

De acordo com o Relatório Brahimi (2000) as atividades de *peacebuilding*, entendidas como propulsoras de um processo de mudanças políticas, econômicas e sociais que engendrariam um ambiente estável e autossustentável, visam dois objetivos mais amplos: possibilitar a retirada das tropas da ONU e evitar a recorrência do conflito. Apontou-se que “O Conselho de Segurança e o Comitê Especial da Assembleia Geral para as Operações de Paz reconheceram a importância do *peacebuilding* como essencial para o sucesso das operações de paz”. (par. 35, tradução nossa³⁵).

O documento recomendou que as ações de *peacebuilding* visassem, em primeiro lugar, a promoção de mudanças significativas na vida das pessoas que habitam as áreas alvo da missão, por meio de projetos de rápido impacto, os quais aumentariam a credibilidade da missão em relação à sociedade na qual ela se desenvolve. (par. 37) Em segundo lugar, apontou-se que a realização de eleições deveria integrar um esforço mais amplo de fortalecimento das instituições de governança no país recém estabilizado. Todavia, considerou-se que as eleições seriam bem sucedidas na medida em que a população se sentisse representada pelo governo eleito e estivesse inserida em um processo de democratização e construção de uma sociedade civil pautada em uma cultura de respeito aos direitos humanos. Caso contrário, as eleições representariam a ratificação da tirania da maioria e seus resultados poderiam ser facilmente revertidos após a retirada da operação de paz. (par. 38).

³⁵ Do original: “The Security Council and the General Assembly’s Special Committee on Peace-keeping Operations have each recognized and acknowledged the importance of peace-building as integral to the success of peacekeeping operations”.(ONU, A/55/305, 2000, par. 35).

Em terceiro lugar, recomendou-se que a polícia civil da ONU adquirisse capacidade para reformar, treinar e reestruturar a força policial local, a partir de uma postura mais ativa que não se ocupasse apenas do registro de casos de abuso de autoridade e comportamento inadequado. Os policiais treinados deveriam ter condições de responder a episódios de desordem civil, de acordo com os padrões democráticos e de direitos humanos. (par. 39).

Em quarto lugar, o Relatório argumentou que a vertente das operações de paz responsável pela promoção dos direitos humanos, que em diversas experiências passadas não recebeu apoio político e administrativo, deveria liderar a implementação de amplos programas de reconciliação nacional. Por fim, o documento estabeleceu que os programas de desarmamento, desmobilização e reintegração (DDR) de ex-combatentes na sociedade, considerados centrais na promoção da estabilidade no imediato pós-conflito, deveriam ser cumpridos de forma integral. (par. 41-42).

O Relatório Brahimi (2000) destacou dois possíveis entraves à efetividades das ações de *peacebuilding*, uma voltado à coordenação dos esforços, principalmente envolvendo órgãos como o DPKO, o Departamento de Assuntos Políticos (DPA), o Escritório de Coordenação de Assuntos Humanitários (OCHA) e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD); e outro ligada ao financiamento das atividades, apontando neste caso que a chamada *donor community*³⁶ deveria considerar o sistema ONU como ponto focal dos esforços de consolidação da paz. (par.44-45).

A necessidade de recursos para a implementação das operações de paz foi um tema recorrente do Relatório, que criticou as decisões do CSNU de aprovar novas missões sem antes garantir os mínimos recursos para sua implementação. Nota-se que a recomendação para que o CSNU emita mandatos claros e executáveis está relacionada não somente à avaliação do ambiente para o qual a missão será enviada, ou seja, às características dos conflitos, mas principalmente à existência de contingentes e recursos para o desempenho das atividades estabelecidas nos mandatos. O Relatório recomendou que, no processo em que o Secretariado assessora o CSNU no planejamento do contingente e dos recursos necessários para uma nova missão, aquele não deve emitir pareceres de acordo com o que presume politicamente aceitável por parte do CSNU. De acordo com o documento, tal processo deve ser baseado em um modelo

³⁶ A *donor community* refere-se aos financiadores das missões de paz e dos projetos de desenvolvimento implementados na fase pós-conflito. Envolve os Estados-membros da organização, instituições multilaterais (como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional), agências de desenvolvimento e programas implementados pelas ONGs.

operacional de alto padrão que explicita que a falta de recursos levará a missão ao fracasso. (par. 59).

3.2 As reações ao Relatório Brahimi

Entre fevereiro e março de 2001, poucos meses após o lançamento do Relatório Brahimi (2000), a *International Peace Academy* (IPA) e o *Center on International Cooperation* (CIC) da Universidade de Nova York promoveram, com o apoio do governo do Reino Unido, encontros regionais em Johannesburgo, Buenos Aires, Singapura e Londres com o intuito de discutir as recomendações do Relatório e congregar diferentes perspectivas a respeito do futuro das operações de paz da ONU. A proposta era que o debate sobre a reforma das operações de paz não se limitasse aos corredores da ONU, mas fosse expandido para dar voz aos países em desenvolvimento e promover o diálogo entre representantes diplomáticos estatais, de organizações intergovernamentais e regionais, membros de organizações não-governamentais e acadêmicos.

Na introdução do documento resultante dos encontros regionais e de uma reunião final realizada em Nova York, em março de 2001, o então Representante Permanente britânico na ONU, Jeremy Greenstock, identificou que o maior problema para a implementação do Relatório Brahimi (2000) relacionava-se ao que denominou de “política de gerenciamento de conflitos”, definida pela dicotomia entre aqueles que estavam dispostos a colaborar, mas não possuíam meios para isso, e aqueles que possuíam os meios, porém não mostravam vontade política para se engajar nas ações necessárias. Na avaliação de Greenstock, a parceria entre “os dispostos” e “os capazes” seria essencial para revitalizar as operações de paz, prover novos recursos, melhorar a qualidade dos *peacekeepers* e estabelecer mínimos padrões operacionais e de coordenação das atividades em campo. (IPA; CIC, 2001).

O representante diplomático britânico destacou a necessidade superar o *modus operandi* da burocracia onusiana ligada às operações de paz, especialmente no que diz respeito à abertura para a participação de novos atores, considerando os organismos regionais dispostos a contribuir com as missões e os atores locais dos países que as recebem. Também ressaltou que as discussões nos encontros regionais enfatizaram que o Relatório Brahimi (2000) era apenas o primeiro passo para as mudanças na área das operações de paz e que seria importante

ir além das recomendações do documento, no sentido de abordar os constrangimentos políticos do sistema ONU e seus reflexos nos instrumentos de resolução de conflitos desta instituição.

O sumário executivo do documento final publicado pela IPA/CIC avaliou que o Relatório Brahimi (2000) apresentou soluções técnicas e operacionais para problemas que são essencialmente políticos, relacionados à grande parcela de dependência da ONU no que se refere aos recursos e à vontade política das grandes potências para fortalecer as operações de paz. Os encontros regionais ocorridos na África (Johanesburgo), América Latina (Buenos Aires) e Ásia (Singapura) ressaltaram dois importantes aspectos desta problemática: o uso do critério político por parte dos membros do CSNU para decidir a quais conflitos a ONU irá responder e com quais recursos; e a contradição da postura das grandes potências em mobilizar recursos humanos e materiais para intervenções coercitivas em áreas estratégicas, inclusive sem a autorização da ONU, como no caso do Kosovo (1999), e a relutância em apoiar as missões da ONU com contingentes e recursos financeiros, especialmente aquelas destacadas no continente africano.

A ausência da perspectiva dos países em desenvolvimento no Relatório Brahimi (2000), assim como a marginalização de tais países do processo de tomada de decisão da ONU também foi tema do documento final da IPA/CIC. As reuniões em Johannesburgo, Buenos Aires e Singapura apontaram que as recomendações do Relatório poderiam ser mais inclusivas, fruto de um debate mais amplo que não se limitasse à sede da ONU. Um exemplo disto é que o Relatório dedicou apenas um parágrafo à cooperação entre a ONU e as organizações regionais, área que poderia ter recebido mais atenção dado o desinteresse das grandes potências em mobilizar contingentes e recursos para as missões.

O documento produzido em Johannesburgo concluiu que o futuro das operações de paz na África dependia da cooperação da ONU com as organizações regionais e do fortalecimento das capacidades locais.

Os participantes do encontro africano argumentaram que o Conselho de Segurança da ONU, controlado pelas grandes potências, estava relutante em conduzir operações de manutenção da paz na África. Por isso, embora se reconheça a primazia da ONU como organização responsável pela paz e segurança globais, enfatiza-se a importância da construção da capacidade regional para melhorar a competência africana para gerenciar conflitos. Os participantes do encontro solicitaram o estabelecimento de uma divisão de trabalho entre a ONU, a OUA [Organização da Unidade Africana] e

organizações sub-regionais africanas, assim como os atores da sociedade civil da região. (IPA; CIC, 2001, p. 6, tradução nossa³⁷).

A concepção de *peacebuilding* proposta no Relatório Brahimi (2000) foi criticada pelo documento final de Johannesburgo, o qual apontou que a prioridade não deve ser a administração transitória dos países recém-pacificados por parte das organizações internacionais, mas a construção de capacidades locais de governança, baseadas no conhecimento das dinâmicas das sociedades que vivenciaram conflito e nas formas de prevenir o retorno da violência. Sugeriu-se que a ONU buscasse identificar e reforçar as estruturas administrativas pré-existentes e adequadas às necessidades das sociedades pós-conflito, e que a partir das estruturas locais fossem elaborados os programas para lidar com refugiados, deslocados internos e ex-combatentes.

Em regiões como a África, onde as causas econômicas dos conflitos são acentuadas, recomendou-se que as ações de *peacebuilding* visassem abrir caminho para o desenvolvimento sustentável orientado à prevenção de conflitos e que os projetos de rápido-impacto não adquirissem caráter temporário. Os representantes da sociedade civil da Libéria e de Serra Leoa³⁸ presentes nos encontros em Johannesburgo argumentaram que a ONU não deveria colaborar com o que chamaram de “cultura da impunidade” ao permitir que pessoas que cometeram crimes de guerra se tornassem presidentes e ministros amparados pela legitimidade dos acordos de paz e de eleições respaldadas pela própria organização.

No documento resultante dos debates em Buenos Aires, os representantes latino-americanos avaliaram o Relatório Brahimi (2000) sob duas perspectivas: a da prática de resolução de conflitos, ancorada no questionamento a respeito das formas de responder e prevenir a violência; e da lógica política da ONU, que, na visão dos especialistas, limitou as propostas para a reforma das operações de paz e fez com que o Relatório não sugerisse ações inovadoras, concentrando-se em mudanças operacionais e técnicas. As discussões ocorridas em Buenos Aires ressaltaram que a recomendação do Relatório para que o CSNU delimitasse mandatos “claros, plausíveis e realizáveis” negligenciava o fato de que geralmente as

³⁷ Do original: “Participants in the African meeting argued that a UN Security Council dominated by powerful states was reluctant to conduct peacekeeping missions in Africa. Hence, while recognizing the primacy of the UN as the leading organization responsible for global peace and security, they stressed the importance of building regional capacities to enhance Africa’s capacity for managing conflicts. They called for the establishment of a division of labor among the UN, the OAU, and Africa’s sub-regional organizations, as well as civil society actors in Africa.” (IPA; CIC, 2001, p. 6).

³⁸ Os dois países receberam operações de paz da ONU com mandatos orientados pela concepção de *peacebuilding*.

ambiguidades dos mandatos são fruto da complexa dinâmica política entre os Estados que compõem o órgão, e não resultado de incoerência redacional ou de avaliações equivocadas.

Os representantes latino-americanos argumentaram que os funcionários e Estados-membros da ONU conduziram e avaliaram o processo de implementação do Relatório Brahimi (2000) de acordo com a lógica do que se considera politicamente realizável, dados os condicionantes políticos da organização internacional em questão. A dicotomia entre “os dispostos” e “os capazes” destacada por Greenstock ficou evidente no debate latino-americano à medida que as restrições orçamentárias enfrentadas pelas operações de paz foram apontadas como potencialmente debilitadoras dos esforços necessários à implementação das recomendações do Relatório.

A artificialidade da distinção conceitual entre a prevenção de conflito, o *peacekeeping* e o *peacebuilding* também foi criticada. Na opinião dos especialistas presentes em Buenos Aires, tal distinção é contraproducente e dificulta uma perspectiva integrada do processo de resolução de conflitos, o qual deveria priorizar as causas da violência, principalmente sua vertente socioeconômica. Assim como apontado nas discussões em Johannesburgo, o documento de Buenos Aires destacou a necessidade das missões de paz coordenarem atividades com os atores locais, a partir de um modelo de cooperação horizontal e multisetorial. Além disso, sugeriu que as diversas agências, fundos e programas da ONU evitassem sobrepor ou fragmentar projetos com outros prestadores de serviços, tal como as ONGs internacionais e locais.

As reuniões ocorridas em Singapura avaliaram que apesar de ser impossível definir uma perspectiva asiática sobre as operações de paz da ONU, era praticamente consenso que a parcela de contribuição de tropas dos países da região às operações de paz não correspondia à proporcionalidade de sua participação no processo formal de negociação e aprovação dos mandatos e na nomeação dos cargos de chefia das missões. Na opinião dos especialistas presentes no encontro, os países que contribuem com tropas deveriam ter maior participação nos debates sobre a definição dos mandatos das missões, já que se responsabilizariam pela execução dos mesmos.

Alguns participantes do encontro asiático ressaltaram o caráter técnico das recomendações do Relatório Brahimi (2000), apontando que o documento poderia ter um enfoque mais abrangente. Além disso, avaliou-se que alguns dos problemas apresentados em termos técnicos, a exemplo a comunicação entre o CSNU e o Secretariado, eram essencialmente políticos.

Diferentemente dos encontros em Buenos Aires, Johannesburgo e Singapura, que buscaram avaliar as recomendações do Relatório Brahimi (2000) e inseri-las nas perspectivas dos países em desenvolvimento, as reuniões ocorridas em Londres centraram-se na elaboração de propostas concretas para a implementação das diretrizes do Relatório. Priorizaram-se quatro áreas temáticas: prevenção de conflitos; componentes essenciais para o estabelecimento das missões de paz; questões fundamentais aos períodos de transição das missões (do viés militar ao policial e da abordagem internacional à nacional); e a dimensão dos direitos humanos nas operações de paz. Em cada área temática foram delineadas recomendações para o fortalecimento das missões, como a necessidade de mandatos claros e robustos, a incorporação das ONGs desde as fases iniciais do processo de planejamento e implementação dos mandatos e o desenvolvimento de capacidade de coleta, processamento e uso estratégico de informações para orientar as atividades em campo.

Embora o documento produzido em Londres tenha apontado que os países europeus poderiam desempenhar um importante papel no fortalecimento das capacidades das operações de paz da ONU, destacou-se que a região dos Bálcãs manteria a prioridade na agenda de segurança europeia. Os especialistas europeus reconheceram que as perspectivas para a implementação do Relatório Brahimi (2000) estavam relacionadas à construção de um diálogo com os países em desenvolvimento e que estes apresentavam ressalvas quanto à seletividade dos países desenvolvidos em definir os critérios de sua participação nas operações de paz.

Por fim, o encontro europeu destacou o momento oportuno em que o Relatório foi publicado; porém, alguns dos especialistas presentes, os quais também haviam acompanhado os debates sobre a reforma da ONU, afirmaram experimentar um *déjà vu* que, embora não invalidasse o esforço, revelava a dificuldade de promover mudanças estruturais em uma organização como a ONU, mesmo que a necessidade fosse evidente.

3.3 O movimento institucional na área das operações de paz na década que sucedeu a publicação do Relatório Brahimi

Após o lançamento do Relatório Brahimi (2000), é possível notar um movimento institucional que buscou expandir e aprofundar o tema da reforma das operações de paz. Com o intuito de mapear este movimento, apresentamos uma análise dos principais documentos relacionados à temática, publicados na década de 2000. Em nosso entendimento, o Relatório Brahimi (2000) priorizou os questionamentos sobre “como intervir” (o modelo de operação de

paz) e “quem irá se comprometer” (os recursos humanos e materiais disponíveis); e deixou em segundo plano as questões que envolvem os valores, normas e princípios que orientam a concepção e a prática das missões de paz e influenciam principalmente as decisões sobre “quando intervir” e “com qual finalidade”.

Iniciamos pelo Relatório Final do Painel de Alto Nível sobre Ameaças, Desafios e Mudança (*High-level Panel on Threats, Challenges and Change* [A/59/565]), de 2004, documento mais amplo que avaliou o enquadramento da segurança coletiva no novo século. Analisamos a Resolução da Cúpula Mundial de 2005 [A/RES/60/1], que estabeleceu a Comissão de Consolidação da Paz (*Peacebuilding Commission*) e incorporou o princípio da Responsabilidade de Proteger ao ordenamento da ONU. Em seguida, apresentamos alguns apontamentos sobre o *Peace Operations 2010*, lançado em 2006 com a finalidade de definir a estratégia de reforma do DPKO; e sobre a *Capstone Doctrine* (2008), que redefiniu os princípios básicos e o quadro normativo das operações de paz e, a partir destes, traçou limites mais estreitos quanto ao alcance das missões, situando-as num processo mais amplo das atividades da ONU na área de paz e segurança.

A análise apresentada não busca esgotar a diversidade de temas abordados em cada documento. O objetivo é acompanhar o desenvolvimento da reforma das operações de paz, no âmbito institucional, tendo como questionamento central a forma como a organização concebeu as respostas aos conflitos internacionais e o tipo de paz que buscou promover ao autorizar operações de paz na década de 2000.

3.3.1 O Painel de Alto Nível sobre Ameaças, Desafios e Mudança: o novo consenso sobre a segurança coletiva

O Painel de Alto Nível sobre Ameaças, Desafios e Mudança (ONU, A/59/565, 2004) foi convocado pelo Secretário-Geral Kofi Annan em novembro de 2003 em razão de três assuntos que marcavam a agenda da ONU naquele momento: I. A invasão unilateral do Iraque por parte dos Estados Unidos, sem o aval do CSNU, que colocou muitas dúvidas a respeito da centralidade do órgão e das circunstâncias em que o sistema de segurança coletiva poderia ser acionado; II. A necessidade de definir a natureza das ameaças que atingiam principalmente os países menos desenvolvidos e as formas de enfrentamento; III. A aproximação das cúpulas que marcariam os 60 anos da ONU em 2005, abrindo espaço para as discussões sobre a reforma e adaptação da organização à ordem mundial contemporânea. (EVANS, 2004).

Annan convocou um grupo de 16 especialistas³⁹ com notável conhecimento e atuação na área de segurança internacional e solicitou a discussão de um novo paradigma para a segurança coletiva para no século XXI, acompanhado de recomendações específicas e implementáveis para orientar esse novo quadro. O Relatório final, apresentado à AGNU em 02 de dezembro de 2004 com o título “Um mundo mais seguro: nossa responsabilidade compartilhada” (*A more secure world: our shared responsibility*), foi dividido em quatro partes. Na primeira – Rumo a um novo consenso sobre a segurança (*Towards a new security consensus*) – abordou-se a natureza das ameaças à segurança estatal e humana, elevadas ao mesmo patamar de importância, apresentando como elemento fundamental a indivisibilidade do trinômio segurança, desenvolvimento econômico e liberdade humana. O Painel reconheceu que, sessenta anos após a criação da ONU, as ameaças à segurança não mais se circunscreviam à guerras entre Estados, mas se expandiram de forma a abarcar a violência que se manifesta no interior dos países; a pobreza, as doenças infectocontagiosas, a degradação ambiental; as armas nucleares, químicas e biológicas; assim como o terrorismo e o crime organizado.

Segundo o documento, o panorama da segurança coletiva no século XXI fundamenta-se em três características: I. As ameaças estão interconectadas e devem ser tratadas nos âmbitos global, regional e estatal; II. Nenhum Estado é capaz de se tornar invulnerável às ameaças contemporâneas; e III. Não é possível garantir que cada Estado seja capaz de (ou disposto a) garantir a responsabilidade de proteger seus cidadãos.

Na segunda parte, intitulada Segurança coletiva e o desafio da prevenção (*Collective security and the challenge of prevention*), argumentou-se que o desenvolvimento é a ferramenta essencial para prevenir a manifestação da violência e, desta forma, poupar o sistema de segurança coletiva da ONU. Neste sentido, indicou-se que programas de desenvolvimento que se ocupem, por exemplo, do aumento da renda per capita e da diminuição do número de pessoas vivendo em condição de pobreza extrema, são passos importantes para uma cultura de prevenção de conflitos. O Relatório destacou os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (2000), suas metas e programas voltados à promoção de condições básicas para o desenvolvimento humano⁴⁰.

³⁹ Os especialistas do Painel eram: Anand Panyarachun (presidente)(Tailândia), Robert Badinter (França), João Clemente Baena Soares (Brasil), Gro Harlem Brundtland (Noruega), Gareth Evans (Austrália), Mary Chinery-Hesse (Gana), David Hannay (Reino Unido), Enrique Iglesias (Uruguai), Amre Moussa (Egito), Sadako Ogata (Japão), Satish Nambiar (Índia), Yevgeny Primakov (Rússia), Qian Qichen (China), Nafis Sadiq (Paquistão), Salim Salim (Tanzânia) and Brent Scowcroft (Estados Unidos).

⁴⁰ Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio foram estabelecidos a partir de oito metas: 1) erradicar a pobreza extrema e a fome; 2) atingir educação primária universal; 3) promover a igualdade de gêneros e o empoderamento da mulher; 4) reduzir a mortalidade infantil; 5) melhorar a saúde materna; 6) combater o

Já na terceira parte do Relatório, os especialistas trataram da relação entre a segurança coletiva e o uso da força. Para tanto, mencionaram que o Artigo 51 da Carta de São Francisco (1945), abarcado sob a égide do Capítulo VII, é mais do que suficiente para orientar situações em que: I. Um Estado reivindica agir em legítima defesa; II. Um Estado representa uma ameaça a outros fora de suas fronteiras; III. Há uma ameaça interna que se relaciona com a responsabilidade do Estado de proteger sua própria população. O documento ainda enfatizou que não é necessário buscar alternativas à autoridade do CSNU, o qual deve adotar cinco critérios para autorizar o uso da força: a gravidade da ameaça; a finalidade da intervenção; a intervenção como último recurso; a proporcionalidade dos meios; e o equilíbrio das consequências. Ao delimitar a quais ameaças o CSNU deveria responder, o documento ressaltou que alguns fenômenos classificadas como ameaças – como a pobreza, as doenças e a degradação ambiental – deveriam ser enfrentadas por outros meios, enfatizando a importância dos programas de desenvolvimento, e não o uso da força.

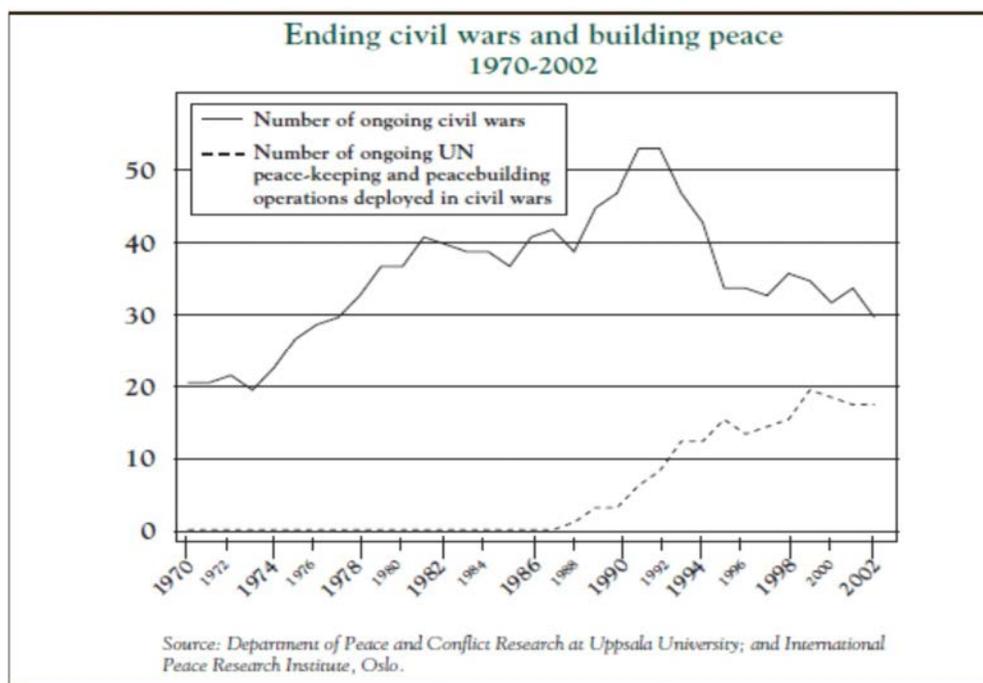
A efetividade da ONU no século XXI foi o tema da última parte do Relatório, que tratou das lacunas institucionais e propôs medidas para a reforma da organização, como a recuperação da vitalidade da AGNU, a reformulação da Comissão de Direitos Humanos e a profissionalização do Secretariado. Destaca-se nesta sessão o argumento de que o CSNU poderia melhorar sua pro-atividade na medida em que diminuísse as disparidades de poder dentro do órgão e em seu relacionamento com o sistema ONU. Para os especialistas, era necessário que os Estados que mais contribuíam com tropas para as missões de paz aumentassem sua parcela de participação nos mecanismos de tomada de decisão do CSNU; assim como as potências do CSNU deveriam aumentar suas contribuições nos mesmos termos.

Especificamente sobre as operações de paz, o Painel destacou que, desde o momento de sua fundação, a ONU contribuiu significativamente para diminuir a incidência de conflitos interestatais por meio da prestação de bons ofícios por parte de seus Secretários-Gerais, do desenvolvimento de normas contra a guerra, do trabalho da Corte Internacional de Justiça e também através da criação das operações de paz. O grupo de especialistas destacou que, desde o final da Guerra Fria, as missões de paz tornaram-se a face operacional da ONU e foram importantes instrumentos de negociação de acordos políticos que auxiliaram no término de conflitos.

HIV/AIDS, a malária e outras doenças; 7) garantir a sustentabilidade ambiental; 8) desenvolver uma parceria global para o desenvolvimento.

Com base nos dados do *Department of Peace and Conflict Research*, da Universidade de Uppsala, e do *International Peace Research Institute*, de Oslo, o Painel ressaltou que, entre 1988 e 2000, o aumento do número de operações de paz da ONU direcionadas a guerras civis coincidiu com a diminuição do número deste tipo de conflito (Figura 3). Ainda que tais dados sejam insuficientes para apontar uma relação direta entre as duas variáveis, são importantes para assinalar o maior engajamento da organização na mediação das guerras civis no período analisado.⁴¹

Figura 3 - As guerras civis e as operações de paz da ONU



Fonte: *High-level Panel on Threats, Challenges and Change* [A/59/565, 2004], p. 33.

Por outro lado, os especialistas avaliaram que, embora a ONU tenha lançado e disseminado a noção de segurança humana⁴², mostrou-se pouco equipada para provê-la. Nos momentos mais dramáticos, não foi capaz de prevenir atos genocídio e limpeza étnica. Assim como argumentado no Relatório Brahimi (2000), mais uma vez ganhou destaque nas justificativas para as falhas que ocorreram na década de 1990 o fato de que um sistema de

⁴¹ Analisamos a relação entre a expansão das operações de paz da ONU e a redução da incidência de conflitos no capítulo 3.

⁴² De acordo o relatório anual sobre desenvolvimento humano do PNUD, de 1994, a segurança humana amplia a noção tradicional de segurança, antes centrada nos Estados, e estipula que o valor central deste conceito é o indivíduo. A segurança humana é composta por sete elementos: a segurança econômica, alimentar, salutar, ambiental, pessoal, comunitária e política.

segurança coletiva efetivo e eficiente demanda um verdadeiro comprometimento dos Estados-membros da ONU, desenvolvidos e em desenvolvimento, para que sejam oferecidas capacidades militares suficientes às demandas das operações de paz.

Comparado a outros documentos da ONU, o Painel aprofundou a discussão a respeito da doutrina do emprego da força por parte dos *peacekeepers*, sugerindo que mesmo as missões direcionadas a conflitos considerados de baixo risco (quando se considera, por exemplo, a adesão dos beligerantes aos acordos de paz) deveriam ser respaldadas pelo Capítulo VII. Tal medida foi justificada como necessária para garantir o preparo dos *peacekeepers* para proteger os civis caso grupos armados ou o próprio governo anfitrião desrespeitem os termos acordados. De forma mais enfática do que apresentado em outros documentos da ONU, o Painel expressou que os acordos de paz firmados com governos ou grupos rebeldes envolvidos ou que compactam com graves violações aos direitos humanos não possuem validade e não devem ser aceitos como instrumento de pacificação ou garantia do consentimento das partes. Neste caso, recomendou-se que a ONU interfira de forma coercitiva para deter os grupos hostis e garantir a proteção dos civis e dos agentes humanitários.

Dois aspectos foram apontados como os “verdadeiros desafios” das missões de paz: garantir que elas tenham “(a) mandato apropriado, claro e bem definido, aplicável às circunstâncias diversas que possam ser razoavelmente previstas, e (b) todos os recursos necessários para implementar o mandato integralmente” (ONU, A/59/565, 2004, par. 214, tradução nossa⁴³). O documento apresentou que “as operações de paz falham quando os recursos e estratégias não são proporcionais ao desafio a que se propõem” (ONU, A/59/565, 2004, par. 222, tradução nossa⁴⁴).

A dificuldade da ONU em mobilizar *peacekeepers* preparados e equipados para enfrentar os desafios que surgem ao longo dos processos de pacificação ganhou destaque na discussão sobre a habilidade da ONU para responder aos conflitos. Considerou-se que a oferta de recursos humanos para as operações de paz é limitada em razão da inadequação das Forças Armadas dos Estados-membros para participar deste tipo de missão, tendo em vista que a maioria delas ainda está configurada para o cenário estratégico da Guerra Fria, dificultando o envolvimento nas atividades requeridas pelas operações de paz. Adicionalmente, o documento

⁴³ Do original: “(a) an appropriate, clear and well understood mandate, applicable to all the changing circumstances that might reasonably be envisaged, and (b) all the necessary resources to implement that mandate fully.” (ONU, A/59/565, 2004, par. 214).

⁴⁴ Do original: “Peacekeeping fails when resources and strategies are not commensurate to meeting the challenge they pose”. (ONU, A/59/565, 2004, par. 222).

avaliou que eram poucos os países que possuíam capacidade logística e de transporte para mobilizar contingentes e equipamentos de forma rápida e eficiente. Como forma de contornar estes problemas, sugeriu-se que os Estados mais desenvolvidos assumam suas responsabilidades com a manutenção da paz e segurança internacionais, assim como sinalizou-se que o CSNU deveria trabalhar no fortalecimento de parcerias com organizações regionais.

O grupo de especialistas argumentou que as ações de *peacebuilding* representam a última etapa da transição pós-conflito e que os recursos despendidos nesta fase deveriam ser encarados como investimento para prevenir o retorno da violência. Reconheceu-se que a ONU e as instituições financeiras internacionais, como o Banco Mundial, não estavam preparadas para implementar projetos de recuperação das sociedades recém-saídas do conflito. Sugeriu-se a criação de um organismo intergovernamental dedicado ao *peacebuilding*, que se orientasse ao monitoramento dos países em risco e à mobilização de recursos financeiros e de coordenação entre os programas, fundos e agências da ONU, doadores e instituições financeiras, para concluir a fase de reconstrução das sociedades.

O foco das ações de *peacebuilding*, segundo o Painel, deveriam ser o desarmamento e a desmobilização dos combatentes; a reintegração destes à sociedade por meio de programas de geração de emprego e renda; e a construção de instituições públicas no marco do Estado de Direito. Para a garantia da segurança pública, os programas deveriam priorizar a reforma da polícia e do judiciário, e o apoio às capacidades locais para promover a reconciliação e o respeito aos direitos humanos.

É possível considerar que, no que se refere ao processo da reforma das operações de paz, o Painel de Alto Nível sobre Ameaças, Desafios e Mudança apresentou um núcleo valorativo orientador das respostas da ONU aos conflitos civis, definido pelo trinômio segurança, desenvolvimento econômico e liberdade. No ano seguinte, este trinômio ganhou destaque no documento especial do Secretário-Geral que reportou os avanços na implementação dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio.

No relatório *In larger freedom: towards development, security and human rights for all* (A/59/2005), Annan declarou que a liberdade é um dos vértices do triângulo que deve orientar a ONU, juntamente com o desenvolvimento e a paz. A partir disto, foram estabelecidas três prioridades para guiar as ações da instituição: “liberdade da carência” (*freedom from want*); “liberdade do medo” (*freedom from fear*); e “liberdade para viver dignamente” (*freedom to live in dignity*). Dentro da segunda prioridade, o Secretário-Geral requisitou aos membros da ONU que adotassem o novo consenso da segurança coletiva e acordassem o estabelecimento de uma

Comissão de Consolidação da Paz (*Peacebuilding Commission*). No que se refere à terceira prioridade, Annan recomendou a incorporação do princípio da Responsabilidade de Proteger como base para a ação coletiva contra o genocídio, a limpeza étnica e os crimes contra a humanidade (A/59/2005). Ambos os temas foram tratados na Resolução adotada ao final da Cúpula Mundial de 2005, que será analisada a seguir.

3.3.2 A Resolução da Cúpula Mundial de 2005: a Comissão de Consolidação da Paz e a adoção do princípio da Responsabilidade de Proteger

Realizada entre os dias 14 e 16 de Setembro de 2005, na sede da ONU, em Nova York, a Cúpula Mundial de 2005 reuniu mais de 150 líderes governamentais e buscou avançar no debate sobre as medidas que deveriam ser tomadas para garantir a consecução dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. O documento final (A/RES/60/1) apresentou propostas para lidar com problemas em quatro áreas prioritárias: desenvolvimento; paz e segurança coletiva; direitos humanos e o Estado de Direito; e fortalecimento da ONU.

Levando em consideração o objetivo primordial deste capítulo, destacamos três pontos da Resolução 60/1 que são essenciais para o mapeamento do movimento institucional que buscou fortalecer as operações de paz. O primeiro deles, relacionado à implementação das missões, é a recorrente argumentação de que era necessário disponibilizar às operações de paz capacidades adequadas para responder aos conflitos e cumprir efetivamente o mandato. Enfatizou-se a necessidade de melhorar a capacidade de destacamento rápido de novas missões e reforço das missões em andamento que porventura enfrentassem situações de crise. Para esta finalidade, apontou-se como essencial o fortalecimento de parcerias e arranjos com organizações regionais, com destaque para a União Europeia (em virtude da capacidade de destacamento rápido das forças armadas e policiais dos países-membros) e a União Africana (dada a localização da maioria das crises atendidas pela ONU).

O segundo ponto a se destacar, diretamente ligado à proposta do Relatório Brahimi de fortalecer a etapa de consolidação da paz como forma de evitar o retorno do conflito, foi a criação da Comissão de Consolidação da Paz (*Peacebuilding Commission*). A Resolução da Cúpula Mundial de 2005 estabeleceu que, até 31 de dezembro daquele ano, tal comissão deveria funcionar como um órgão intergovernamental consultivo com o propósito de “reunir todos os atores relevantes para organizar os recursos e aconselhar e propor estratégias integradas para a

consolidação da paz no pós-conflito e recuperação” (A/RES/60/1, par. 98, tradução nossa⁴⁵).

Trata-se de um órgão de coordenação, que se reporta à AGNU, e busca reunir:

- Países sob consideração (aqueles que a organização entende que atingiram a fase pós-conflito);
- Países, organizações regionais e sub-regionais engajados no processos de reconstrução pós-conflito;
- Principais contribuintes de tropas militares e policiais e de recursos financeiros para os esforços de recuperação pós-conflito;
- Altos funcionários da ONU indicados pelo Secretário-Geral;
- Instituições financeiras regionais e internacionais, principalmente o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial.

Além disso, o Secretário-Geral foi incumbido de criar um Fundo de Consolidação da Paz (*Peacebuilding Fund*), com base em contribuições voluntárias, para garantir a liberação mais rápida de recursos para as atividades de recuperação, reintegração e reconstrução no pós-conflito.

O último ponto a ser destacado na Resolução da Cúpula Mundial de 2005 foi a adoção do princípio da Responsabilidade de Proteger populações de genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade. Apresentado em 2001 com a publicação do relatório da “Comissão Internacional sobre Intervenção e Soberania dos Estados” (ICISS, da sigla em inglês), intitulado “A Responsabilidade de Proteger”⁴⁶, tal princípio estabelece que

(...) os Estados soberanos possuem a responsabilidade de proteger seus próprios cidadãos das catástrofes que podem ser evitadas – assassinatos em massa, violações sistemáticas [dos direitos humanos] e inanição – mas se não querem ou não podem fazê-lo, essa responsabilidade recai sobre comunidade de Estados. (Informe de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados. *La responsabilidad de proteger*. Diciembre de 2001, tradução nossa ⁴⁷).

A ICISS foi estabelecida pelo governo canadense mediante os questionamentos do então Secretário-Geral Kofi Annan expostos na Cúpula do Milênio (2000): como responder a violações sistemáticas aos direitos humanos, como as ocorridas em Ruanda e Srebrenica, sem

⁴⁵ Do original: “(...) to bring together all relevant actors to marshal resources and to advise on and propose integrated strategies for post-conflict peacebuilding and recovery.”. (A/RES/60/1, par. 98).

⁴⁶ Informe de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados. *La responsabilidad de proteger*. Diciembre de 2001. Disponível em <<http://www.responsibilitytoprotect.org>> Acesso em 21/09/2014

⁴⁷ *Ibid.*, p. viii. Do original: “(...) los Estados soberanos tienen la responsabilidad de proteger a sus propios ciudadanos de las catástrofes que pueden evitarse – de los asesinatos masivos, las violaciones sistemáticas y la inanición– pero que si no quieren o no pueden hacerlo, esa responsabilidad debe ser asumida por la comunidad de Estados.”. (Informe de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados. *La responsabilidad de proteger*. Diciembre de 2001).

recorrer à prática da intervenção humanitária? (EVANS, 2012). Naquele momento, o debate em torno deste tipo de intervenção colocava em evidência que a articulação entre a segurança e os direitos humanos estava circundada pela seletividade e politização das respostas às crises humanitárias e que alguns países utilizavam o rótulo da “intervenção humanitária” para a realização de interesses individuais. A própria ONU evitava que expressão “intervenção humanitária” aparecesse em seus documentos e declarações oficiais, e buscava desenvolver normas, princípios e procedimentos que regulassem as respostas da organização a casos de violações aos direitos humanos em larga escala. O princípio da Responsabilidade de Proteger foi então apresentado com o intuito de orientar um mínimo consenso internacional não apenas para reagir, mas também para reconstruir e prevenir quatro situações específicas: genocídio, limpeza étnica, crimes de guerra e crimes contra a humanidade.

Embora o Painel de Alto Nível sobre Ameaças, Desafios e Mudança (2004) e o relatório *In larger freedom: towards development, security and human rights for all* (2005) tenham se referido a alguns aspectos normativos da Responsabilidade de Proteger, a Resolução da Cúpula Mundial de 2005 adotou formalmente o princípio no ordenamento das Nações Unidas, ao estabelecer que a comunidade internacional possui a responsabilidade de empregar os meios apropriados – diplomáticos, humanitários e outros meios pacíficos – para auxiliar a proteção das populações contra genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade, de acordo com os Capítulos VI e VIII da Carta de São Francisco⁴⁸. Para isso, o CSNU deve decidir, caso a caso, e se necessário em parceria com as organizações regionais, a forma de responder a situações em que as autoridades nacionais falham em proteger suas populações dos quatro crimes supracitados, inclusive acionando o Capítulo VII da Carta. (A/RES/60/1; par. 138-139).

No ano seguinte, o princípio da Responsabilidade de Proteger foi endossado no nível mais alto da tomada de decisão da ONU, quando a Resolução 1674 do CSNU, de 28 de abril de 2006, reafirmou os parágrafos 138 e 139 do documento final da Cúpula Mundial de 2005, relativos à responsabilidade de proteger populações de genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade.

O debate sobre a Responsabilidade de Proteger avançou no sistema ONU a partir da necessidade de se definir a forma como o princípio seria traduzido em ações concretas e se existiria vontade política e preparo institucional para isso. Na avaliação de Evans (2012), a

⁴⁸ O Capítulo VIII da Carta de São Francisco versa sobre a cooperação da ONU com as organizações regionais.

grande maioria dos Estados-membros da ONU endossou a emergência desta norma – com a exceção dos governos de Cuba, Nicarágua, Sudão e Venezuela – e passou a se preocupar com a viabilidade de sua implementação.

Em 2009, o Secretário-Geral Ban Ki-moon⁴⁹ aprofundou o debate ao apresentar os três pilares da Responsabilidade de Proteger: I. A responsabilidade primária do Estado proteger sua população do genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade; II. O comprometimento da comunidade internacional em auxiliar os Estados a cumprirem a responsabilidade do pilar I; III. A responsabilidade dos Estados-membros de responder coletivamente, em tempo hábil e de forma decisiva, às situações em que o Estado falha em prover a proteção. Para Ban Ki-moon, o CSNU mantém sua centralidade no processo de tomada de decisão caso seja necessário deliberar sobre a resposta da ONU aos casos abarcados no pilar III. Além disso, o Secretário-Geral argumentou que a melhor forma de persuadir Estados ou grupo de Estados a cumprirem sua responsabilidade de proteger é desenvolvendo estratégias, processos, ferramentas e práticas institucionais que possibilitem, em última instância, a aplicação do terceiro pilar. (A/63/677).

3.3.3 A estratégia de reforma *Peace Operations 2010* e a Doutrina Capstone⁵⁰

Ao reportar-se à AGNU em 24 de fevereiro de 2006, o Secretário-Geral Kofi Annan apresentou um documento bastante direto, intitulado *Peace Operations 2010 reform strategy*, que visava aprofundar as discussões sobre a reforma das operações de paz a partir do estabelecimento de cinco prioridades: profissionalização dos servidores do DPKO; organização do DPKO; doutrina; parcerias; e recursos para as missões de paz.

Apontou-se que o DPKO necessitava recrutar, profissionalizar e reter servidores para os postos de liderança, tanto na sede em Nova York quanto nas missões em vigência. Annan expôs a dificuldade para oferecer uma carreira no sistema ONU para profissionais altamente qualificados, com treinamento adequado e possibilidade de que tais servidores se alternassem em posições de chefia de diferentes operações de paz. No campo da organização,

⁴⁹ Ban Ki-moon assumiu a Secretaria Geral em 01 de Janeiro de 2007, para o mandato de cinco anos, e em 2011 foi reconduzido ao cargo até 31 de Dezembro de 2016.

⁵⁰ O documento original recebeu o título em inglês de “Capstone Doctrine”. A palavra Capstone, neste termo, significa “pedra angular”, e diante da dificuldade de traduzir o termo completo, optou-se pelo emprego da expressão “Doutrina Capstone”.

salientou-se a necessidade de criar estruturas organizacionais integradas na sede da ONU e nas sedes das missões, contando-se com a flexibilidade necessária para o destacamento das operações de paz e a transição das fases do processo de pacificação. Tais estruturas necessitariam integrar equipes de diferentes áreas como militares, policiais, especialistas civis, profissionais da logística e do setor de recursos financeiros.

Considerando os mandatos multidimensionais das operações de paz, o documento enfatizou a importância de definir uma doutrina adequada, que delimitasse o que as missões podem ou não desempenhar e quais as práticas, padrões, procedimentos e diretrizes para orientar os *peacekeepers*. A integração entre as diferentes áreas das operações multidimensionais – política, humanitária, militar, policial, de direitos humanos e instituições, entre outros – foi considerada essencial para o cumprimento efetivo do mandato emitido pelo CSNU.

A prioridade de estabelecer parcerias dentro e fora do sistema ONU apareceu no documento como uma alternativa para melhorar o planejamento e a condução das operações de paz, otimizando suas capacidades. Dentro do sistema ONU, a maior integração entre o DPKO e as agências, fundos e programas –como o PNUD, a UNICEF, o ACNUR, entre outros– foi avaliada como ferramenta básica para operacionalizar as missões, com ênfase na fase pós-conflito. Além disso, Annan dedicou um parágrafo especial para solicitar maior colaboração do Banco Mundial com o DPKO para tratar dos países que emergem do conflito, levando em conta as dificuldades destes países para captar recursos suficientes para os programas de recuperação econômica. Em referência aos atores externos ao sistema ONU, apontou-se a necessidade de fortalecer a cooperação com organizações regionais, prioritariamente a União Africana, conforme estipulado na Resolução da Cúpula Mundial de 2005. Por fim, o problema da escassez de recursos, amplamente explorado no Relatório Brahimi (2000) e documento subsequentes, foi abordado do ponto de vista da sustentabilidade das missões, capacidade de destacamento rápido e possibilidade do uso da tecnologia para melhorar a coordenação e ações em campo.

Destaca-se que o documento *Peace Operations 2010* fez o uso recorrente da expressão “missões integradas” (*integrated missions*), que adquiriu cada vez mais relevância nos documentos e nas práticas da ONU. A noção de missões integradas significou, no panorama da reforma das operações de paz, a necessidade de integrar os esforços dos múltiplos atores frente a dois movimentos: por um lado, a expansão dos objetivos das missões, de acordo com a deliberação do CSNU; e por outro, a proclamada escassez de recursos para cumprir a

multiplicidade de tarefas que se estenderam desde as técnicas tradicionais de monitoramento de conflitos até as etapas de reconstrução no pós-conflito.

Poucos dias antes da publicação do *Peace Operations 2010*, Kofi Annan divulgou uma nota especial sobre as missões integradas, na qual definia que

Integração é um princípio orientador para o delineamento e a implementação de operações complexas da ONU em situações de pós-conflito e para vincular as diferentes dimensões do *peacebuilding* (política, de desenvolvimento, humanitária, direitos humanos, Estado de Direito, social e aspectos de segurança) em uma estratégia de apoio coerente. Uma missão integrada baseia-se em um plano estratégico comum e em entendimentos compartilhados sobre as prioridades e os tipos de intervenções programáticas que necessitam ser realizadas nos vários estágios do processo de recuperação.⁵¹

O conceito de missões integradas também foi inserido no documento *United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines*, conhecido como Doutrina Capstone, publicada em 2008 pelo DPKO e o recém-criado Departamento de Apoio em Campo (*Department of Field Support – DFS*⁵²). Este documento descreveu as missões integradas como ferramentas para maximizar o impacto das ações da ONU nos países que emergem do conflito, a partir de uma parceria estratégica entre múltiplos atores que integrariam e otimizariam suas capacidades. Lançado um ano após o início da gestão de Ban Ki-moon na Secretaria Geral, a Doutrina Capstone representou o primeiro esforço deliberado da ONU para delinear uma doutrina para as missões de paz.

Assim que assumiu o posto de Secretário-Geral, em janeiro de 2007, Ban Ki-moon comprometeu-se a fortalecer o trabalho da organização nas questões de paz e segurança internacional, com especial atenção às missões de paz. Segundo ele, havia uma demanda crescente por novas operações, especialmente no continente africano, para a qual a organização

⁵¹ Do original: “Integration is the guiding principle for the design and implementation of complex UN operations in post-conflict situations and for linking the different dimensions of peacebuilding (political, development, humanitarian, human rights, rule of law, social and security aspects) into a coherent support strategy. An integrated mission is based on a common strategic plan and a shared understanding of the priorities and types of programme interventions that need to be undertaken at various stages of the recovery process.” (Note from the Secretary-General on Guidance on Integrated Missions, 09 de fevereiro de 2006, par. 4. Disponível em <http://www.undg.org/docs/8483/8039-SG_s_Note_of_Guidance_on_Integrated_Missions__Feb__2006.pdf> Acesso em 08/10/2014).

⁵² O DFS foi criado em 2007 para trabalhar em conjunto com o DPKO, prestando apoio às missões de paz nas áreas de finanças, logística, tecnologia da informação, recursos humanos e administração. Mais informações em <<http://www.un.org/en/peacekeeping/about/dfs/>> Acesso em 18/09/2014.

deveria se preparar.⁵³ Considerando este panorama, a Doutrina Capstone (2008, p. 8, tradução nossa) encarregou-se de fornecer “(...) uma clara articulação das bases doutrinárias das operações de paz das Nações Unidas, à luz dos novos desafios impostos pela natureza cambiante do conflito, de interestatal para intraestatal”⁵⁴.

O documento definiu que a doutrina das operações de paz refere-se a um conjunto de orientações institucionais para direcionar os responsáveis pelo preparo, planejamento e implementação das missões. Desta forma, a Doutrina Capstone (2008) estabeleceu princípios e conceitos básicos para compor o alicerce da conduta dos atores envolvidos nas operações, tais como os países contribuintes com tropas militares e policiais, as organizações regionais e outras organizações intergovernamentais parceiras da ONU, as agências humanitárias e de desenvolvimento, assim como atores nacionais e locais dos países que recebem as missões. O documento avaliou que, no panorama das missões de paz, todos estes atores formam um sistema de capacidades interligadas no qual as atribuições, responsabilidades e as vantagens comparativas deveriam ser claramente definidas.

Considerando nossa finalidade de identificar as consequências da reforma das operações de paz para a concepção de paz que norteia as missões e a forma em que esta concepção foi traduzida em modelos de intervenção autorizados pelo CSNU e implementados pelo DPKO, é de fundamental importância destacar seis aspectos da Doutrina Capstone: a base legal das missões; o quadro normativo que as orienta; a introdução da noção de zonas cinzentas (*grey areas*) na análise inter-relação das técnicas de gerenciamento e resolução de conflitos; a diferenciação entre as operações robustas e as operações de imposição da paz; o esforço para delimitar o escopo (no sentido daquilo que se pode atingir) e redefinir as responsabilidades dos que se empenham no cumprimento dos mandatos; e as mínimas condições apontadas como pré-requisitos para o sucesso das missões.

A Doutrina inseriu o Capítulo VIII da Carta de São Francisco, ao lado dos já conhecidos Capítulos VI e VII, como a base legal das missões de paz. O Capítulo VIII prevê que acordos ou organizações regionais envolvam-se em assuntos relativos à manutenção da paz e segurança internacionais, de forma pacífica ou coercitiva, mediante a autorização e o acompanhamento do CSNU. (CARTA DE SÃO FRANCISCO, Cap. VIII, art. 52-54). Embora

⁵³ Discurso do Secretário-Geral das Nações Unidas na reunião do Conselho de Segurança sobre ameaças à paz e segurança internacional, ocorrida em 8 de Janeiro de 2007. Disponível em <http://www.un.org/apps/news/infocus/sgspeeches/search_full.asp?statID=57> Acesso em 18/06/2014.

⁵⁴ Do original: “(...) a clearer articulation of the doctrinal foundations of United Nations peacekeeping operations, in light of the new challenges posed by the shifting nature of conflict, from inter-state to intra-state conflicts”.

outros documentos do CSNU e do DPKO já tenham mencionado o Capítulo VIII como justificativa para o envolvimento de organizações regionais nas missões, sua equiparação aos tradicionais Capítulos VI e VII deve ser entendida considerando-se o contexto das missões integradas e da exaustivamente mencionada escassez de recursos financeiros, humanos e materiais para as missões, dado que a instituição apontava que as parcerias com atores regionais seriam de fundamental importância para a operacionalização das missões.

Definiu-se que os direitos humanos e o direito internacional humanitário⁵⁵ constituem o núcleo normativo das missões de paz, o qual deveria nortear tanto a conduta dos *peacekeepers*, quanto seu comportamento perante os civis atingidos pelos conflitos, especialmente aqueles que sofrem ou são ameaçados de abusos e violações dos direitos humanos e do direito internacional humanitário. Segundo a Doutrina (2008, p.16, tradução nossa), “os mandatos do Conselho de Segurança também refletem o debate normativo mais amplo que molda o ambiente internacional”⁵⁶, e portanto, os limites e competências estabelecidos no mandato necessitam ser coerentes com tal debate. As resoluções do CSNU sobre “mulheres, paz e segurança” (S/RES/1325 (2000)), sobre “crianças e conflitos armados” (S/RES/1612 (2005)), e sobre “proteção de civis em conflitos armados” (S/RES/1674 (2006)) foram apresentadas como exemplo de normas e princípios incorporados pelo CSNU nos mandatos das operações de paz de forma orientar o modelo de intervenção que seria colocado em prática.

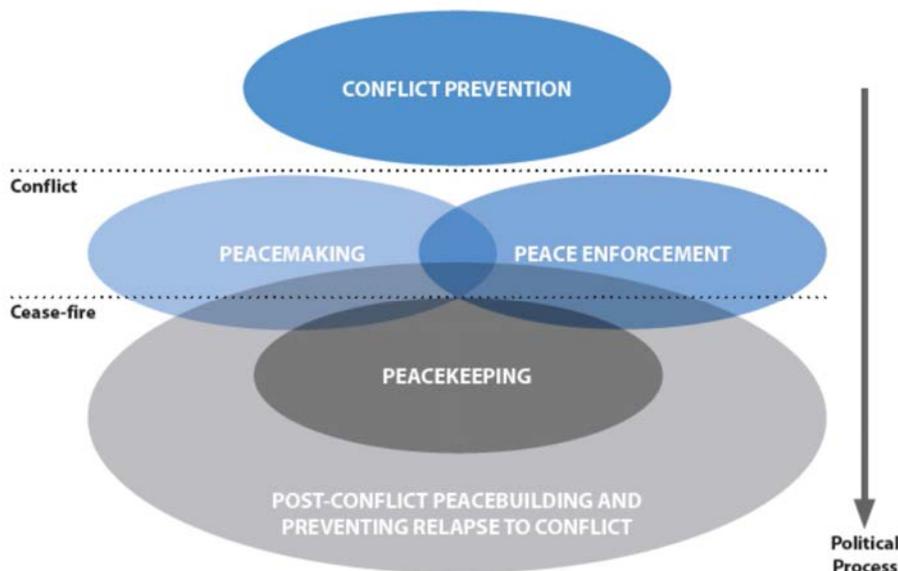
Ao tratar do espectro de atividades que integram o arcabouço da ONU no campo da paz e segurança, a Doutrina Capstone (2008) definiu as mesmas categorias já apresentadas na “Agenda para a Paz” (1992) e seu “Suplemento” (1995) – diplomacia preventiva, promoção da paz, manutenção da paz, consolidação da paz e imposição da paz - apenas substituindo o termo “diplomacia preventiva” por “prevenção de conflito”, porém mantendo o mesmo significado. A Doutrina reconheceu a dificuldade de estabelecer limites claros entre estas atividades e apresentou como novidade a distinção entre a imposição da paz e uma gradação da manutenção da paz, do tipo “robusta”.

⁵⁵ Segundo o Comitê Internacional da Cruz Vermelha, “O Direito Internacional Humanitário (DIH) é um conjunto de regras que busca, por questões humanitárias, limitar os efeitos dos conflitos armados. Protege as pessoas que não participam ou deixaram de participar das hostilidades e restringe os meios e os métodos de guerra.” O DIH possui como “base um grande número de tratados, em particular as Convenções de Genebra de 1949 e seus Protocolos Adicionais, além de uma série de outras convenções e protocolos que abordam aspectos específicos do Direito dos Conflitos Armados.”. Disponível em <<https://www.icrc.org/por/war-and-law/>> Acesso em 04/10/2014.

⁵⁶ Do original: “Security Council mandates also reflect the broader normative debates shaping the international environment”. (Doutrina Capstone, 2008, p.16).

Conforme observa-se na Figura 4, na medida em que um processo político evolui e o *status* do conflito é alterado com a consecução de um cessar fogo, a transição entre a promoção, manutenção, imposição e consolidação da paz ocorre a partir da sobreposição de tais atividades.

Figura 4 - A inter-relação das atividades da ONU na área de paz e segurança internacionais



Fonte: ONU, United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines, 2008, p. 19.

A ilustração evidencia a multidimensionalidade das operações de paz e o que o documento define como “áreas cinzentas”, nas quais as múltiplas atividades se interpõem, conforme as etapas de negociação e mudança no *status* do conflito. Porém, diferentemente da indicação da linearidade da evolução do processo político, na prática, sabemos que a transição entre os modelos de intervenção depende de variáveis do contexto do conflito, como por exemplo, o número de grupos armados engajados nas negociações e o grau de respeito aos termos acordados, e da disposição do CSNU em atribuir novo formato ao mandato das missões. Segundo a Doutrina Capstone (2008), “utilizadas de forma fragmentada ou isoladas, elas [as atividades] fracassam em fornecer a abordagem global necessária para lidar com as causas dos

conflitos, a qual, por sua vez, reduz o risco da recorrência do conflito.” (ONU, United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines, 2008, p. 20, tradução nossa⁵⁷).

A figura 4 também indica que, mesmo as atividades consideradas essencialmente pacíficas, como a promoção (*peacemaking*) e a manutenção da paz (*peacekeeping*), podem em alguns momentos assumir formas coercitivas, conforme observa-se nos pontos em que o *peacemaking* e o *peacekeeping* encontram-se com o *peace enforcement*. Para detalhar esta particularidade, a Doutrina Capstone introduziu a noção de “manutenção da paz robusta” (*robust peacekeeping*), uma gradação que não aparecia em documentos anteriores da ONU, e a imposição da paz:

As operações de manutenção da paz podem também utilizar a força no nível tático, com a autorização do Conselho de Segurança, para defender a si mesmas e seus mandatos, particularmente em situações nas quais o Estado é incapaz de prover segurança e manter a ordem pública. [...] embora a linha entre a manutenção da paz “robusta” e a imposição da paz possa as vezes parecer nebulosa, há importantes diferenças entre elas. Enquanto a manutenção da paz robusta envolve o uso da força no nível tático com o consentimento das autoridades anfitriãs e/ou das principais partes envolvidas no conflito, a imposição da paz pode envolver o uso da força no nível estratégico ou internacional, o que normalmente é proibido aos Estados-membros, de acordo com Artigo 2(4) da Carta, ao menos que autorizado pelo Conselho de Segurança. (ONU, United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines, 2008, p. 19, tradução nossa⁵⁸).

Tomando em conta que na teorização da guerra de Clausewitz o emprego concreto da força ocorre no nível tático, sendo o nível estratégico aquele que envolve a decisão, anterior ao nível tático, sobre a aplicação dos meios para atingir os objetivos determinados no nível político, entende-se que a distinção apresentada na Doutrina Capstone (2008) refere-se mais ao consentimento das autoridades anfitriãs e partes em conflito para o uso da força pelos *peacekeepers*, em circunstâncias delimitadas pelo CSNU, do que à aplicação da força nos diferentes níveis tático, estratégico ou internacional. No trecho em que o documento descreve

⁵⁷ Do original: “Used piecemeal or in isolation, they fail to provide the comprehensive approach required to address the root causes of conflict that, thereby, reduces the risk of conflict recurring”. (ONU, United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines, 2008, p. 20).

⁵⁸ Do original: “United Nations peacekeeping operations may also use force at the tactical level, with the authorization of the Security Council, to defend themselves and their mandate, particularly in situations where the State is unable to provide security and maintain public order. (...) although the line between “robust” peacekeeping and peace enforcement may appear blurred at times, there are important differences between the two. While robust peacekeeping involves the use of force at the tactical level with the consent of the host authorities and/or the main parties to the conflict, peace enforcement may involve the use of force at the strategic or international level, which is normally prohibited for Member States under Article 2(4) of the Charter unless authorized by the Security Council.” (United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines, 2008, p. 19).

que “a imposição da paz pode envolver o uso da força no nível estratégico ou internacional”, é possível entender que se tratam de intervenções coercitivas que respondem a ameaças à paz, ruptura da paz ou ato de agressão, sem ponderar o consentimento das partes. Caso contrário, torna-se incoerente, de acordo com a teoria da guerra clauzewitziana, considerar que é possível aplicar a força nos níveis estratégico ou internacional.

Em nosso entendimento, a distinção entre a manutenção da paz robusta e a imposição da paz trata, respectivamente, da diferenciação entre operações de paz autorizadas sob o Capítulo VII da Carta, com autorização para o uso da força para além da autodefesa, dentro das circunstâncias delimitadas pelo CSNU; e intervenções que *stricto sensu* não seriam classificadas como operações de paz, pois além de autorizar o uso da força, não contam com o consentimento das partes.

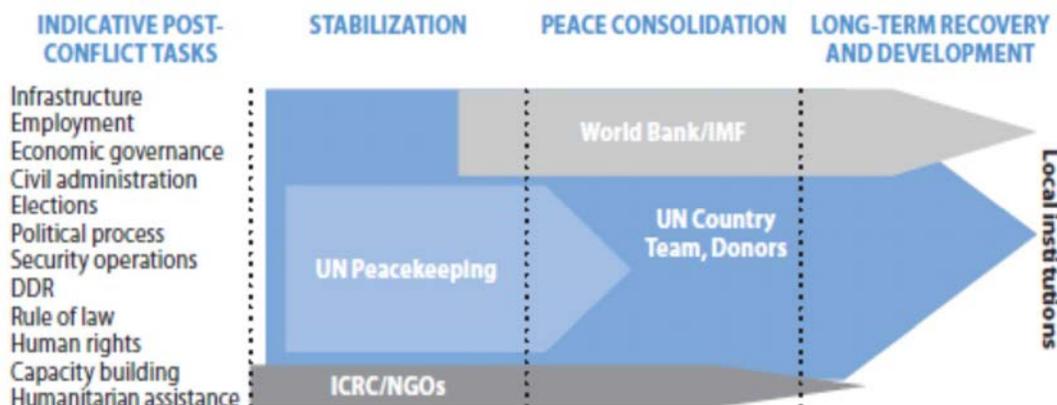
A Doutrina Capstone (2008) avaliou que as atividades da ONU na área da paz reforçam-se mutuamente e por isso necessitam ser acionadas de forma integrada para cumprir o propósito de abordar as causas profundas dos conflitos. Porém, o documento reconheceu que

[...] a habilidade da comunidade internacional para combinar estas atividades de forma efetiva permanece limitada e isto tem, em alguns casos, resultado em graves lacunas na resposta internacional a crises que ameaçam a paz e segurança internacionais. (ONU, United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines, 2008, p. 20, tradução nossa⁵⁹).

Além de reconhecer tais lacunas, o documento esforçou-se para delimitar o escopo das missões de paz, indicando que elas são apenas um dos componentes de um processo de paz abrangente e integrado. A figura 5 mostra a posição das operações de paz (*UN Peacekeeping*) dentro deste processo, situando as principais atividades das missões da ONU no estágio de estabilização do conflito (*stabilization*) e, no curto prazo, no início da etapa de consolidação da paz (*peace consolidation*).

⁵⁹ Do original: “(...) the international community’s ability to combine these activities effectively remains limited and this has, in some cases, resulted in critical gaps in the international response to crises that have threatened international peace and security”. (United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines, 2008, p. 20)

Figura 5 - As Operações de Paz Multidimensionais no espectro de atividades do processo de pacificação



Fonte: ONU, United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines, 2008, p. 19.

A figura 5 também ilustra a divisão de tarefas entre os atores envolvidos no processo de paz, entre eles o Comitê Internacional da Cruz Vermelha e as ONGs em geral (ICRC/NGOs respectivamente, na sigla em inglês), aos quais são atribuídas as tarefas de assistência humanitária e construção de capacidades nas fases de estabilização e consolidação da paz; o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional, designados para as tarefas nas áreas de infraestrutura, emprego, governança econômica e administração civil nas etapas que envolvem o final da estabilização, a consolidação da paz e a recuperação e desenvolvimento a longo prazo.

De acordo com a figura, as operações de paz responsabilizam-se pelas tarefas de organizar eleições, apoiar o processo político, realizar operações de segurança, programas de desarmamento, desmobilização e reintegração de ex-combatentes à sociedade, apoio às instituições que reforçam o Estado de Direito e promovem os direitos humanos. Tais atividades são desenvolvidas nas etapas de estabilização e no início da consolidação da paz, sendo posteriormente transferidas para as equipes da ONU localizadas nos países (*UN country Team*) e para os doadores internacionais⁶⁰.

As equipes da ONU (*UN country Team*) são integradas por representantes de 32 fundos, programas, agência e escritórios do sistema ONU, alocados nos países com a finalidade de implementar programas de desenvolvimento e de recuperação de sociedades. A criação destas equipes teve origem na Assembleia Geral do ano 1977, quando se pensou na forma de

⁶⁰ No caso dos doadores internacionais, sua presença nos locais de reconstrução geralmente ocorre por meio de contratos com prestadores de serviços.

coordenar as ações de desenvolvimento do sistema ONU de forma a aproximá-lo do âmbito local.⁶¹

A Doutrina Capstone (2008) enfatizou que a experiência da ONU revela que as operações de paz multidimensionais, embora não sejam planejadas, equipadas e providas de recursos e *expertise* técnica para implementar programas de recuperação de longo prazo, acabam assumindo algumas dessas tarefas porque os outros atores não tomam a dianteira destes programas. Na forma ideal, as missões deveriam ser facilitadoras do trabalho de outros atores, internos e externos ao sistema ONU, abrindo caminho para os programas de recuperação no pós-conflito. No máximo, as operações de paz executariam projetos de rápido impacto para beneficiar e conquistar o apoio das populações locais, engajando-as no processo de paz. O documento avaliou que

A promoção da recuperação e desenvolvimento socioeconômico é responsabilidade dos parceiros da área de desenvolvimento dentro e fora do sistema Nações Unidas. As operações de paz multidimensionais das Nações Unidas raramente possuem mandato para desempenhar um papel direto na promoção da recuperação e desenvolvimento socioeconômico, nem possuem pronto acesso à *expertise* requerida e ao financiamento programático. Não obstante, as operações de paz das Nações Unidas podem auxiliar o trabalho dos parceiros [da área] de desenvolvimento ao utilizar sua influência com as autoridades nacionais para encorajar reformas essenciais, ou utilizar os bons ofícios do Representante Especial do Secretário-Geral e/ou do Vice Representante Especial do Secretário-Geral/ Coordenador Residente/ Coordenador Humanitário para ajudar na mobilização de fundos (doações) e de atenção para as principais atividades de desenvolvimento. (ONU, United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines, 2008, p. 29-30, tradução nossa⁶²).

Ao tratar da coordenação das atividades dos atores internos e externos ao sistema ONU em todas as etapas do processo de paz, a Doutrina apontou a necessidade do desenvolvimento de estratégias comuns e do estabelecimento de encontros periódicos para o compartilhamento de informações e a harmonização das atividades. No entanto, reconheceu-se que cada ator possui uma agenda própria que nem sempre é compatível com as prioridades

⁶¹ Consultar: United Nations Development Group. Disponível em <http://www.undg.org/content/un_country_teams/about_un_country_teams> Acesso em 08/10/2014.

⁶² Do original: "The promotion of socio-economic recovery and development is the responsibility of development partners within and outside the United Nations system. Multi-dimensional United Nations peacekeeping operations are rarely mandated to play a direct role in the promotion of socio-economic recovery and development, nor do they have ready access to the requisite expertise and programmatic funding. Nevertheless, United Nations peacekeeping operations may assist the work of development partners by using their influence with the national authorities to encourage key reforms, or using the good offices of the SRSR and/or the SDRSG/RC/HC to help mobilize donor funding and attention for key development activities." (United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines, 2008, p. 29-30).

estratégicas das operações de paz da instituição. Por exemplo, as coalizões *ad hoc* não lideradas pela ONU ou as ações humanitárias das ONGs podem trabalhar com métodos e cronogramas diferentes daqueles adotados pela ONU. Mesmo nessas situações em que as possibilidades de coordenação são limitadas, o documento enfatizou a necessidade de uma postura proativa dos componentes da missão da ONU para compartilhar informações e abrir canais de comunicação com outros atores.

Percebe-se neste ponto que a concepção de missões integradas justifica-se no contexto em que a ONU busca estabelecer um sistema coordenado com outros atores, planejando as atribuições de cada componente do sistema ONU para otimizar recursos e projetos e almejando algum nível de integração com os atores externos a fim de evitar a duplicação de esforços ou o estabelecimento de agendas incompatíveis.

Por fim, é importante mencionar que a Doutrina Capstone (2008) estabeleceu, com base nas lições aprendidas das experiências das operações de paz, quatro condições mínimas para o sucesso de qualquer missão: I. O genuíno comprometimento das partes em conflito com o processo de diálogo político, que pode ser sinalizado por um cessar-fogo ou acordo de paz, embora estes não possam ser garantia do compromisso; II. O engajamento regional, abrangendo os países vizinhos daquele em que se localiza o conflito e as organizações regionais do entorno estratégico, como importante indicador da viabilidade do processo de paz; III. A unanimidade do CSNU em aprovar a missão, considerando que a divergência entre os membros do Conselho pode levar as partes em conflito a perceberem que o órgão não está integralmente comprometido com o tratamento da questão; IV. A coerência entre os meios e os fins, ou seja, recursos suficientes que garantam que, mesmo no pior cenário, a missão será capaz de executar seu mandato.

De acordo com o material analisado neste capítulo, é possível verificar que o significado que a ONU atribuiu à paz sofreu modificações durante o processo de reforma das operações de paz. A princípio, a paz significava a restauração do *status quo* imediatamente anterior à manifestação do conflito. Posteriormente, a paz foi adjetivada de “sustentável”, sendo concebida a partir da estabilização e da reconstrução das sociedades no pós-conflito, de forma a tratar e eliminar os fatores que o causaram. Embora o início desta mudança possa ser identificado ainda nos anos 1990 na concepção do *peacebuilding*, tornou-se mais evidente nos documentos da década de 2000, que aprofundaram a abordagem multidimensional das missões.

A trajetória institucional da reforma das operações de paz indicou também maior comprometimento com as normas que sustentariam o sistema de segurança coletiva da ONU.

Se por um lado o debate sobre as normas e valores que permeiam os processos de pacificação conduzidos pela ONU avançou a partir da articulação entre a segurança e o desenvolvimento e da incorporação do princípio da Responsabilidade de Proteger ao ordenamento jurídico da instituição; por outro, o debate doutrinário sobre a reforma das operações de paz esbarrou na discussão sobre as capacidades disponíveis para colocar tais processos em prática.

Identificou-se o estreitamento do papel das operações de paz, já que no início da década de 2000 as operações de paz foram tratadas como o principal instrumento da ONU na área de manutenção da paz e resolução de conflitos; ao passo que no final da mesma década a instituição as descrevia como apenas um dos componentes de um processo de paz mais abrangente e integrado, que demandava o comprometimento de outros atores. Os documentos analisados mostraram que o processo de estreitamento do papel das operações de paz está intimamente ligado à dificuldade de mobilizar recursos humanos, materiais e financeiros para operacionalizar os mandatos cada vez mais complexos e abrangentes aprovados pelo CSNU na década analisada.

Também é necessário destacar que os documentos da ONU circularam a ideia de que as operações de paz não são instrumentos adequados para responder a todos os tipos de conflito, a exemplo da menção do Relatório Brahimi (2000) de que “há muitas tarefas que as forças de paz da ONU não devem ser requisitadas a assumir e muitos lugares em que não devem ir”. Desta forma, entendemos que a paz promovida pela ONU é condicionada por dois fatores: a seletividade que permeia a decisão de intervir, diretamente ligada à estrutura e dinâmica política da ONU e ao contexto para o qual será enviada a missão; e à existência de países, organizações, agências, fundos e programas dispostos e capazes de fornecer recursos humanos, materiais e financeiros adequados ao modelo de missão definido pelo CSNU.

4. O PANORAMA DOS CONFLITOS E AS RESPOSTAS DAS OPERAÇÕES DE PAZ (2001-2010): A PAZ SELETIVA E OS MANDATOS ROBUSTOS

A afirmação de que a maioria das manifestações de conflito na contemporaneidade difere do padrão verificado nas duas grandes guerras do início do século XX não é mais novidade. Grande parte da literatura sobre conflitos internacionais produzida na década de 1990 compartilhava o argumento de que diferentemente dos enfrentamentos entre Estados, os conflitos passaram a expressar confrontações internas a eles, geralmente envolvendo o transbordamento da violência para países fronteiriços e criando sistemas regionais de instabilidade. (HOLSTI, 1996; KALDOR, 1999; MUNKLER, 2005). Embora com algumas diferenças a respeito do marco temporal dessa mudança –como por exemplo Hoslti (1996), localizando-a no pós-1945, e Kaldor (1999), associando-a ao pós-Guerra Fria e à globalização– tal literatura indicava que o fenômeno da guerra, no sentido clausewitziano do termo, não era mais a forma predominante de violência no mundo contemporâneo.

O panorama dos conflitos internacionais na primeira década do século XXI foi marcado pelos atentados terroristas de 11 de setembro de 2001 e as intervenções perpetradas pelos Estados Unidos e seus aliados contra o Afeganistão e o Iraque, sob a marca da “guerra ao terror”, fato que contribuiu para disseminar uma atmosfera global de maior insegurança. No entanto, conforme o Relatório do Desenvolvimento Humano de 2005 (PNUD, 2005), os atentados de 2001 e as respostas direcionadas a ele contribuíram para distorcer a percepção a respeito da distribuição da insegurança humana.

Desde 1998, o terrorismo é responsável por aproximadamente 20.000 mortes em todo o mundo. Entretanto, calcula-se que o conflito na República Democrática do Congo tenha causado aproximadamente 4 milhões de óbitos, na sua maioria não por balas, mas por desnutrição e doenças. No Sudão, a tragédia humanitária que prossegue nas regiões do Darfur aparece intermitentemente nas notícias mundiais, mas está a causar vítimas a uma escala que torna insignificantes as ameaças que as pessoas dos países ricos enfrentam. (PNUD, 2005, p. 151).

Desde o final da Guerra Fria, a maioria das operações de paz da ONU direciona-se ao que Kaldor (2007) denominou “zonas de insegurança”, nas quais os civis enfrentam riscos cotidianos relacionados aos conflitos que eclodem em seus países, como assassinatos, tortura, sequestros e estupros, que muitas vezes ocasionam enormes fluxos de deslocados internos e refugiados. Além do risco da violência física, a insegurança humana também expressa-se na

pobreza, fome, proliferação de doenças, dificuldade de acesso a cuidados básicos para a saúde e na falta de abrigo seguro.

O conflito na República Democrática do Congo, por exemplo, gerou entre 1996 e 2003 um saldo de aproximadamente 3,3 milhões de mortos. Registrava-se em 2004 cerca de 3,2 milhões de deslocados internos e 440 mil refugiados. (*International Rescue Committee*, 2005). Em 2005, dois anos após a assinatura de um acordo de paz mediado pela ONU, cerca de 80 por cento da população congoleza vivia sob condição de pobreza extrema, com menos de um dólar por dia; 71 por cento enfrentava dificuldade para garantir a quantidade mínima diária de alimentos e 57 por cento não possuía acesso a água potável. (UNDP, 2006).

No panorama dos conflitos na transição do século XX para o XXI, destacamos dois fatores que revelam nuances da insegurança humana até então pouco exploradas em virtude do predomínio da atmosfera de insegurança disseminada com os ataques terroristas de 2001 e das explicações baseadas em disputas étnicas e religiosas como principais fontes de conflito.

O primeiro deles refere-se à diminuição da incidência de conflitos no mundo. O *Human Security Report* (Relatório de Segurança Humana – RSH 2009/2010) indicou um declínio considerável do número de conflitos armados desde o final da Guerra Fria, apontando para uma queda de mais de 70 por cento dos conflitos internacionais – categoria que inclui combates entre forças militares de dois ou mais Estados, assim como guerras anticoloniais. Com base nos dados do *Uppsala Conflict Data Program* (UCDP), que considera que um conflito ocorre quando os enfrentamentos a ele relacionados resultam em ao menos 25 mortes no período de um ano, o Relatório evidenciou que entre 1946 e 1967, a média observada de conflitos internacionais foi de seis a sete enfrentamentos por ano; sendo que de 2000 a 2008 a média caiu para um conflito por ano⁶³.

Da mesma forma, observou-se um declínio das guerras civis. Embora a média de novas guerras civis iniciadas anualmente na década de 1990 tenha sido o dobro daquela observada nos anos 1980, no geral, a quantidade deste tipo de conflito diminuiu porque o número de enfrentamentos que se encerraram superou aqueles que se iniciaram. “Mas o declínio passou despercebido porque a maioria dos finais pouco dramáticos dessas guerras chamou

⁶³ O RSH 2009/2010 utiliza os dados estatísticos do *Uppsala Conflict Data Program* (UCDP), que adota a definição de que uma “guerra” (ou conflito de alta intensidade) inter ou intraestatal, decorre de uma incompatibilidade entre duas ou mais partes, sendo que ao menos uma delas é o governo de um Estado, e resulta em 1.000 ou mais mortes decorrentes de combate no período de um ano. “Conflitos” referem-se aos combates que registram entre 25 e 1.000 mortes no período de 1 ano. O RSH 2009/2010 utiliza os termos “guerra civil” e “conflito intraestatal” como sinônimos.

muito menos atenção do que seus inícios violentos.” (RSH 2009/2010, 2011, p. 37, tradução nossa⁶⁴). Além disso, parte dos conflitos observados durante a década de 2000 esteve ativa por mais de 10 anos consecutivos, passando por pequenos períodos de latência e sendo retomados em pouco tempo, o que representava maiores desafios para os mecanismos multilaterais de mediação e resolução de conflitos. (HARBOM; WALLERSTEEN, 2007).

O segundo fator que destacamos trata-se da maior atenção dedicada ao fato de que os conflitos contemporâneos incidem com mais frequência nos países menos desenvolvidos do mundo. Dos 32 países que integravam o grupo classificado como ‘baixo desenvolvimento humano’, considerando o IDH de 2004, 22 enfrentaram conflitos em algum momento da década de 1990 (PNUD, 2005).

O Relatório sobre os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ONU, 2010) estabeleceu uma relação intrínseca entre o desenvolvimento e paz, argumentando que não há paz sem desenvolvimento, assim como não há desenvolvimento em meio a conflitos. Segundo o PNUD (UNDP, 2012, p. 19), os baixos níveis de desenvolvimento humano representam tanto sintomas quanto causas de conflitos. “Conflitos violentos afetam o desenvolvimento humanos em uma variedade de formas – desde impactos diretos como mortes, ferimentos e estupro até a destruição da infraestrutura e a perda das fontes de subsistência”⁶⁵. Muitos estudos dedicados à compreensão das manifestações de violência dentro dos Estados buscaram integrar a agenda de segurança e a agenda do desenvolvimento, que até aquele momento caminhavam separadamente. (FUKUDA-PARR, 2010).

Optamos por analisar estes fatores separadamente, pois cada um deles possui implicações específicas para o estudo das operações de paz da ONU. Neste capítulo, discutimos a relação entre a queda do número de conflitos e o papel das missões de paz. Destacamos que a essência deste instrumento de mediação de conflitos limita sua aplicação a determinadas circunstâncias e o torna inadequado para executar algumas tarefas. Por isto, argumentamos que as missões da ONU são capazes de promover a “paz seletiva”, relacionada a uma das mensagens que mais ecoou no Relatório Brahimi (2000, p. viii, tradução nossa): “há muitas tarefas para as

⁶⁴ Do original: “But the decline went largely unnoticed because the mostly undramatic endings of these wars attracted much less attention than their violent beginnings.”. (RSH 2009/2010, 2011, p. 37).

⁶⁵ Do original: “Violent conflict affects human development in a variety of ways — from direct impacts such as death, injury and rape to the destruction of infrastructure and loss of livelihood sources.”. (UNDP, 2012, p. 19).

quais as forças de paz da ONU não deveriam ser requisitadas para assumir e muitos lugares aos quais não deveriam ir”⁶⁶.

Em seguida analisamos as características dos modelos de intervenção aprovados no período 2001-2010, com destaque para as medidas que buscaram fortalecer a capacidade da ONU para responder aos conflitos: mandatos multidimensionais, robustos, com especial atenção à proteção de civis. Ao contrário das expectativas de retraimento das missões da ONU em virtude das dificuldades enfrentadas na década anterior, as operações tornaram-se mais complexas e mobilizaram recursos em níveis nunca antes observados. Na análise também ressaltamos a forma na qual a política da paz se manifesta nas dinâmicas das missões pós-Relatório Brahimi (2000), com destaque para a divisão do trabalho entre os que decidiram os modelos de intervenção, os que arcaram com os custos e os que assumiram a responsabilidade da execução dos mandatos.

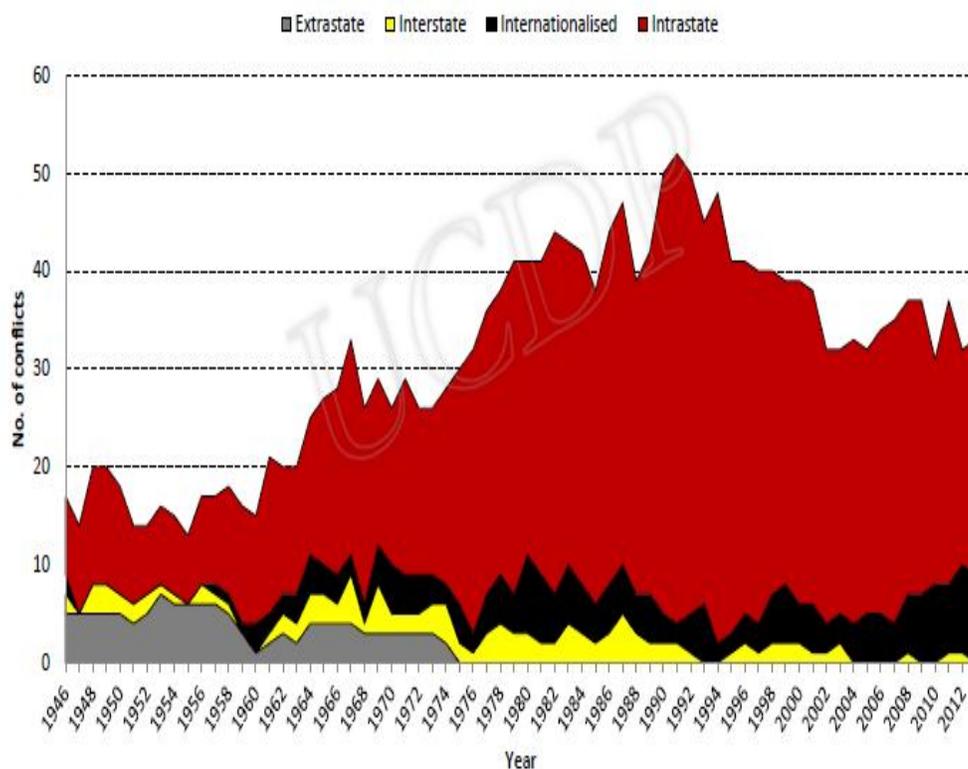
O segundo fator a ser explorado no panorama dos conflitos – a incidência de conflitos na periferia do sistema internacional e seus custos econômicos e sociais – será objeto do próximo capítulo, que busca compreender por que a estratégia do *peacebuilding* tornou-se um imperativo das missões de paz da ONU e intenta avaliar de que forma a concepção da paz sustentável foi traduzida nos modelos de intervenção operacionalizados pela instituição no período 2001-2010.

4.1 A diminuição dos conflitos, a linha de Mogadíscio e a paz seletiva

Uma das novidades do panorama dos conflitos na transição do século XX para o XXI foi a constatação de que a incidência de guerras inter e intraestatais tinha declinado no cenário mundial. Segundo o Relatório do Desenvolvimento Humano (PNUD, 2005), ao contrário do que se esperava, principalmente em virtude dos episódios de limpeza étnica e genocídio ocorridos em meados da década de 1990 e da atmosfera de insegurança disseminada após os atentados terroristas de 11 de setembro de 2001 nos Estados Unidos, registrou-se um declínio considerável na quantidade de conflitos no período 1991-2003, conforme pode ser verificado na figura 6.

⁶⁶ Do original: “There are many tasks which the United Nations peacekeeping forces should not be asked to undertake and many places they should not go”. (ONU, A/55/305, 2000, p. viii).

Figura 6 - Conflitos armados por tipo (1946-2013)



Fonte: THEMNÉR; WALLENSTEEN, 2014.

Legenda: “Extrastate” corresponde a conflitos entre um Estado e grupos não-estatais fora de seu território. “Interstate” corresponde a conflitos entre dois ou mais Estados. “Internationalized” refere-se a conflitos entre um Estado e grupos de oposição internos com intervenção de outros Estados. “Intrastate” corresponde a conflitos entre um Estado e grupos de oposição internos.

Na mesma direção dos dados apresentados no Relatório do Desenvolvimento Humano (PNUD, 2005), o Relatório de Segurança Humana (RSH 2009/2010, 2011) apontou que desde o final da Guerra Fria o número de conflitos no mundo declinou significativamente, com queda de cerca de 80 por cento nos conflitos de alta intensidade considerando-se o período 1991 a 2008. Em relação aos conflitos civis, embora a média anual de novas guerras iniciadas na década de 1990 representasse mais do que o dobro dos conflitos que eclodiram nos anos 1980, foi possível identificar um declínio do número de guerras civis no mundo, uma vez que a quantidade de conflitos que terminaram foi superior àqueles que se iniciaram.⁶⁷

Segundo Harbom e Wallersteen (2007), em 2003 registou-se o menor número de conflitos armados desde o final da Guerra Fria (29 conflitos), e a cifra permaneceu praticamente

⁶⁷ Os dados também se referem ao período 1991-2008.

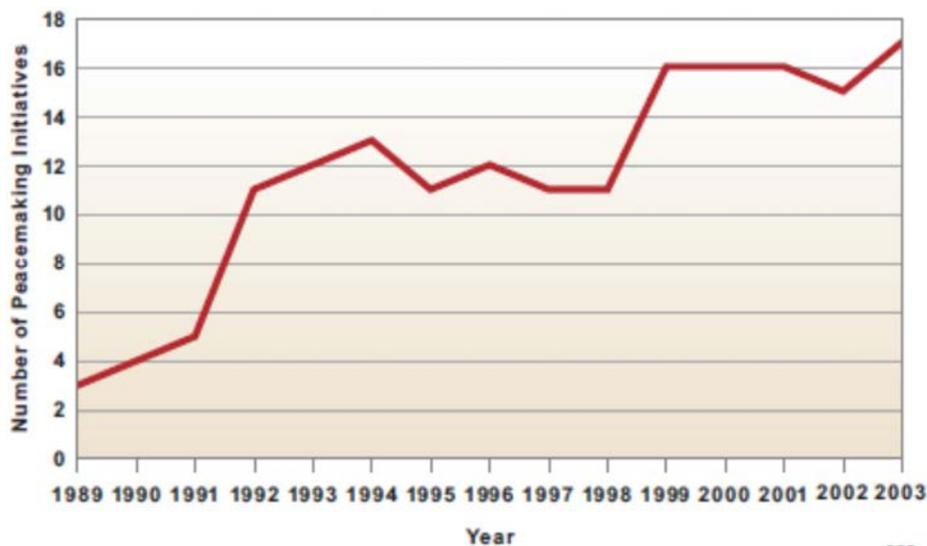
constante nos três anos seguintes. A partir de 2006, conforme se observa na figura 6, a tendência de queda no número de conflitos foi revertida, sendo registrados 31 e 37 conflitos por ano no período 2006-2013, mesmo assim, mantendo uma média baixa se comparado com o pico de 52 conflitos registrados em 1991 e 1992.

Entre as explicações para a queda do número de conflitos civis no período 1991-2008, o RSH 2009/2010 (2011) indicou: I. O impacto político direto e indireto do final da Guerra Fria, considerando a retirada do apoio que as superpotências prestavam a determinados países e grupos armados nas chamadas “guerras por procuração” (*proxy wars*); II. Os efeitos do final da era bipolar para as organizações internacionais, tendo em vista o maior apoio ao ativismo destas organizações na área de prevenção e mediação de conflitos; e III. Algumas transformações no quadro das normas internacionais, tal como a crescente rejeição à cultura da impunidade e às violações de direitos humanos.

Segundo o RSH 2009/2010 (2011), ao mesmo tempo em que o final da Guerra Fria contribuiu para a eclosão de novos conflitos civis —especialmente na Europa oriental, em países que integravam a antiga União Soviética e em Estados do continente africano que perderam o apoio externo e passaram por agitações políticas e sociais que desencadearam ondas de violência— também propiciou maior abertura para que as organizações internacionais colocassem em prática mecanismos de negociação para mediar crises e conflitos.

As figuras seguintes mostram o aumento da atuação da ONU na área de promoção da paz (figura 7) assim como da ONU e outras organizações regionais na manutenção da paz (figura 8).

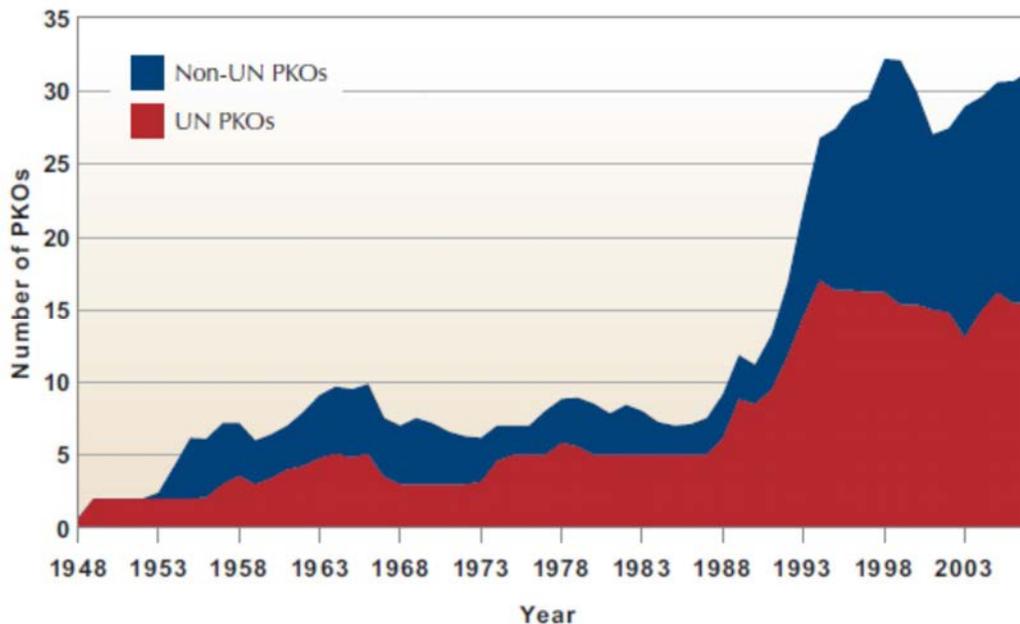
Figura 7 - Iniciativas de promoção da paz (*peacemaking*) promovidas pela ONU (1989-2003)



Fonte: RSH 2009/2010, 2011, p. 67.

Observação: De acordo com o RSH 2009/2010, os números em que baseiam o gráfico são estimados, pois algumas iniciativas de promoção da paz promovidas pelo Secretário-Geral da ONU e seus representantes são conduzidas em caráter de confidencialidade.

Figura 8 - A evolução do número de operações de paz (PKOs) conduzidas pela ONU e outras organizações regionais⁶⁸



Fonte: RSH 2009/2010, 2011, p. 70.

Legenda: “UN PKOs” refere-se a operações de paz destacadas pela ONU; “Non-UN PKOs” refere-se a operações de paz destacadas por outras organizações, como a OTAN e a União Africana.

⁶⁸ Os dados referem-se à média mensal do número de operações de paz ativas para cada ano.

A comparação entre as figuras 6, 7 e 8 indica que o declínio do número de conflitos durante a década de 1990 coincide com o aumento do ativismo internacional na área de manutenção da paz (*peacekeeping*) no mesmo período, não somente por parte da ONU, objeto de estudo deste trabalho, mas também de outras organizações regionais, como a OTAN, a União Africana e a Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (ECOWAS), que desenvolveram instrumentos próprios para responder aos conflitos que eclodiram em sua esfera de atuação⁶⁹. As agências nacionais e internacionais de desenvolvimento e as ONGs de atuação local, nacional e global passaram a constituir junto com as organizações supracitadas uma arquitetura de governança na área de prevenção, manutenção e consolidação da paz que combina meios militares e não-militares. (RSH 2009/2010, 2011).

Segundo o RSH 2009/2010, não é possível estabelecer com certeza uma relação direta entre a diminuição do número de conflitos e o aumento de iniciativas multilaterais de manutenção da paz. Contudo, explicações alternativas para este fenômeno ainda são pouco exploradas⁷⁰. O relatório avaliou que os fracassos das tentativas de mediação e estabilização das guerras civis receberam mais atenção da mídia, dos acadêmicos e das organizações internacionais do que as atividades dirigidas à redução de conflitos no mundo que foram bem sucedidas. Segundo os dados do documento, é possível notar um considerável aumento das atividades da ONU que denotam o esforço por diminuir a incidência de conflitos: 1) foi possível perceber um aumento de cinco vezes nas ações diplomáticas da ONU que buscaram negociações políticas para os conflitos nos anos 1990, em comparação com a década anterior; 2) a ONU também triplicou o número de operações de paz no período 1987-1994; 3) a quantidade de países que contribuíram com as missões da ONU no período 1989-2007 mais do que dobrou; e, 4) os programas de desarmamento, desmobilização e reintegração de combatentes à sociedade multiplicaram-se em nove vezes no período 1989-2008, principalmente em países da África Subsaariana. (RSH 2009/2010, 2011).

De acordo com Hogbladh (2011), a análise dos dados sobre Acordos de Paz do UCDP (Figura 9) confirma a tendência indicada pelo RSH de 2005⁷¹, de que o número de

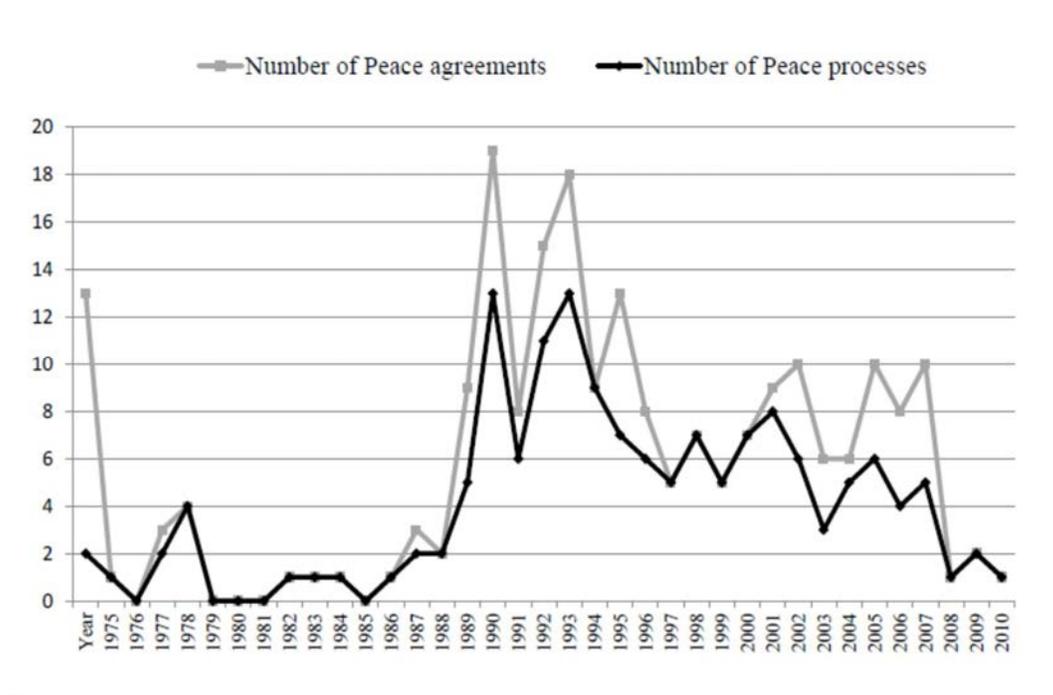
⁶⁹ Ressalta-se que as organizações regionais adotam conceitos diferentes para se referir a ações multilaterais de estabilização de conflitos e consolidação da paz. A OTAN, por exemplo, não compartilha o vocabulário e as práticas da ONU, tal como *peacekeeping* e *peacebuilding*, pois desenvolveu instrumentos e uma doutrina própria, adotando os conceitos de *peace support operations (PSO)* e *nation-building*.

⁷⁰ O Relatório sugeriu novas pesquisas que busquem compreender a influência de outras variáveis no término das guerras civis, como por exemplo o crescimento econômico e a melhoria das instituições de determinados regimes políticos.

⁷¹ *Human Security Report 2005: War and Peace in the 21st Century*. New York: Oxford University Press, 2005. O relatório apresenta as primeiras tendências de declínio de conflitos no mundo, confirmadas pelo RSH 2009/2010.

conflitos no mundo declinou principalmente em virtude do aumento das diferentes atividades na área de promoção e manutenção da paz. Segundo a autora, a média de acordos de paz firmados entre 1975 e 1989 foi de 0 a 2 por ano (com exceção de 1975, quando o processo de paz entre Irã e Iraque resultou em 12 acordos). Com o final da Guerra Fria, apenas o ano de 1991 registrou 19 acordos de paz, a maioria em decorrência dos esforços de mediação dos conflitos na Guatemala, em El Salvador, Moçambique e África do Sul, número que supera o total de acordos de paz assinados entre 1976-1989.

Figura 9 - Acordos de paz e processos de paz (1975-2011)



Fonte: HÖGBLADH, 2011, p. 50.

Legenda: “Number of Peace agreements” corresponde ao número de acordos de paz assinados em cada ano. “Number of Peace processes” refere-se ao número de processos de paz iniciados em cada ano.⁷²

Embora ainda não existam análises sistemáticas que comparem o efeito de cada mecanismo – iniciativas diplomáticas, operações de paz, sanções, entre outros – na diminuição dos conflitos, alguns estudos confirmaram que as operações de paz podem contribuir positivamente para o término de conflitos quando observadas algumas circunstâncias.

⁷² Observação: os dados do UCDP, que serviram de base para a elaboração do gráfico acima, não classificam o tipo de mediador dos acordos de paz ou de ator responsável pela condução dos processos de paz.

A partir de análises quantitativas cruzadas com estudos de caso, Fortna (2008) concluiu que as operações de paz da ONU aumentam as chances de que as guerras civis terminem, em comparação com o mesmo tipo de conflito que não recebeu este tipo de envolvimento multilateral. A autora argumentou que os *peacekeepers* facilitam o término das guerras civis na medida em que alteram os incentivos para que as partes em conflito cooperem, fornecem aos beligerantes informações a respeito das intenções e movimentos de cada um, previnem e gerenciam violações acidentais dos acordos de paz e pressionam para que as partes não retrocedam nos compromissos assumidos no processo político de transição para a paz.

O estudo também constatou que as operações respaldadas pelo Capítulo VI da Carta da ONU e que contam com o consentimento das partes não são menos efetivas do que as missões de Capítulo VII, com características robustas. A autora ressaltou que as operações de imposição da paz (*enforcement*) diferenciam-se das operações de Capítulo VI apenas quando estão aptas a provar sua credibilidade e habilidade de limitar a violência e proteger os *peacekeepers*. Assim, ela concluiu que os mandatos robustos, tendência apontada nos documentos que trataram da reforma das operações de paz da ONU, são importantes e desejáveis em algumas circunstâncias, mas não prescindem de instrumentos não-militares estabilização e gerenciamento de conflitos. (FORTNA, 2008).

Segundo Fortna (2008, p. 173-174, tradução nossa⁷³),

Destacamentos de tropas numerosas e relativamente bem armadas não são necessariamente essenciais para que a manutenção da paz dê certo; mesmo missões pequenas, desarmadas ou muito levemente armadas reduzem significativamente a probabilidade de que a paz não dure.

Os estudos de Fortna (2008) destacaram que as posições e interesses dos beligerantes e a forma como a ONU os aborda são elementos que fazem a diferença nos processos de paz e os tornam exequíveis. A literatura que trata do tema tende priorizar a perspectiva dos *peacekeepers*, suas funções, características dos mandatos e desdobramentos em campo; porém deixam de lado a perspectiva das partes em conflito, chamadas pela autora de *peacekept*. Ao proceder desta forma, o elemento fundamental da escolha dos beligerantes entre cooperar para o término do conflito ou continuar a guerra é marginalizado ou mesmo pressupõe-se de maneira equivocada a primeira alternativa, adotando uma perspectiva otimista em relação ao processo de paz.

⁷³ Do original: “Large and relatively well armed troop deployments are not necessarily essential for peacekeeping to work; even small, unarmed or very lightly armed missions significantly reduce the likelihood that peace will break down.”. (Fortna, 2008, p. 173-174)

Segundo Fortna (2008), os *peacekeepers* conseguem efetivamente produzir alterações no *status* de um conflito na medida em que modificam algumas condições que moldam as escolhas dos *peacekeepers*. Com base em entrevistas feitas com integrantes de grupos armados, a autora identificou alguns mecanismos militares e não-militares que influenciam tais escolhas. Entre os militares, está a capacidade dos *peacekeepers* mostrarem-se preparados para enfrentar situações adversas e indicarem que há grande comprometimento internacional para que a missão atinja seus objetivos, pressionando para que os indivíduos e os grupos não descumpram os termos acordados ou se envolvam em novos episódios de violência. Já os mecanismos não-militares referem-se ao intento de alterar duas circunstâncias que incidem na decisão dos beligerantes sobre sua intenção de permanecer em guerra: 1) alterar os incentivos econômicos para que os beligerantes deixem de se beneficiar do conflito e visualizem novas formas para atender seus interesses; e, 2) o estabelecimento de canais de comunicação entre os beligerantes e destes com a ONU, para que cada um tome conhecimento das posições dos outros em relação à transição para a paz, aumentando a percepção de legitimidade do processo e os custos que recairão sobre aquele que decida retroceder em relação ao que foi acordado.

Doyle e Sambanis (2005) trabalharam com análises estatísticas para avaliar a capacidade da ONU de estabilizar conflitos e colocar fim aos abusos de direitos humanos contra os civis. Segundo eles, os resultados da pesquisa variaram de acordo com o tipo de intervenção empregada. Por um lado, a ONU revelou-se pouco efetiva para conduzir intervenções multilaterais de imposição da paz em conflitos civis que emergiram no pós-Guerra Fria, a exemplo dos fracassos em Ruanda, na Somália e na Bósnia. Por outro, nas missões que contavam com o consentimento da maioria dos grupos beligerantes, a organização empreendeu missões multidimensionais, respaldadas pelo Capítulo VI, produzindo resultados duradouros, como nos casos da Namíbia, de El Salvador e Moçambique, todos eles no início da década de 1990. (DOYLE; SAMBANIS, 2005).

Na mesma direção de Fortna (2008), Doyle e Sambanis colocam o consentimento das partes como o elemento central que facilita o trabalho das operações de paz: “(...) enquanto a ONU é muito deficiente na “guerra” – para impor uma solução pela força – ela pode ser muito boa na “paz” – ao mediar e implementar uma paz negociada de forma abrangente” (DOYLE; SAMBANIS, 2005, p.11, tradução nossa⁷⁴). Segundo estes autores, a organização não se

⁷⁴ Do original: “(...) while the UN is very poor at “war” – imposing a settlement by force – it can be very good at “peace” – mediating and implementing a comprehensively negotiated peace”. (DOYLE, SAMBANIS, 2005, p. 11).

mostrou adequada para empregar a força de forma racional nas operações de imposição da paz (Capítulo VII da Carta); mas mostrou-se bastante efetiva e legítima para mediar conflitos, mobilizar e gerenciar as respostas aos conflitos que contavam com o consentimento das partes (Capítulo VI da Carta).

A partir das conclusões de Fortna (2008) e Doyle e Sambanis (2005), que são consoantes com as recomendações dos documentos da ONU que trataram da reforma das operações de paz, é possível compreender como as peculiaridades deste instrumento limitam o acionar da organização, que promove um tipo de paz que podemos denominar “seletiva”. Ao declarar que a ONU não deve intervir em qualquer lugar e que não está apta a desempenhar determinadas tarefas, o Relatório Brahimi (2000) evidenciou que as operações de paz, embora sejam instrumentos importantes, estão inerentemente limitadas para operar com eficiência apenas em determinados tipos de conflito. Com isto, questionamos a adequação da escolha das operações de paz como instrumento a ser acionado, por exemplo, nos casos em que é invocado o princípio da “Responsabilidade de Proteger”, especialmente quando não há interesse da autoridade estatal para proteger sua população civil ou é ela própria a violadora dos direitos de sua população. Até o momento, o CSNU não invocou tal princípio para justificar a autorização de nenhuma missão de paz.

Durch e England (2009) argumentaram que as operações da ONU não estão preparadas para cruzar o que chamaram de “linha de Mogadíscio”, em referência à missão na Somália, na década de 1990, onde não houve consentimento nem por parte dos grupos armados, nem das poucas autoridades estatais identificáveis para o destacamento dos *peacekeepers*. Segundo estes autores, esta linha divide as operações de paz das operações de guerra, e a estrutura organizacional da ONU na área do *peacekeeping*, com comando e controle não unificados, faz com que suas missões sejam inadequadas para ações de guerra. Na mesma linha, Findlay (2002) avaliou que a estrutura da ONU impede que ela se desempenhe como um ator capaz de aplicar a força de forma coerente nas operações de paz. Para ele, a dispersão da tomada de decisão em diferentes instâncias – CSNU, Secretariado, comandante da força multinacional e comandantes dos contingentes nacionais – dificulta que a aplicação da força obedeça à lógica da guerra que exige a centralização das decisões.

A “linha de Mogadíscio” também determina a legitimidade da presença internacional nas áreas em conflito. “Legitimidade e consentimento são, para uma operação de

paz, o que a armadura é para um soldado de infantaria: algo que reduz a probabilidade de uma falha sistêmica catastrófica” (DURCH; ENGLAND, 2009, p. 46, tradução nossa⁷⁵).

O consentimento, segundo o Relatório Brahimi (2000), é elemento fundamental de uma missão de paz e condição prévia para o envolvimento da ONU nos processos de pacificação. Nos casos em que as principais partes consentem a presença da ONU, o uso da força limitar-se-ia a dissuadir os grupos contrários a não tentarem minar o processo de paz. Este é o elemento de “credibilidade” que Fortna (2008) atribui às operações robustas, que em nosso entendimento diferenciam-se sobremaneira das operações de guerra, pois não possuem inimigos declarados e considerados alvos legítimos para o uso letal da força. Os *peacekeepers* eventualmente podem se envolver em atividades de combate, dentro de determinados limites impostos pelas regras de engajamento de cada missão; no entanto, não é o combate que define a essência de uma operação de paz, mas sim sua capacidade de engajar os grupos armados em um processo de paz abrangente que garanta o fim das hostilidades.

Diante do exposto, pode-se afirmar que dentro da arquitetura de governança na área de prevenção, manutenção e consolidação da paz, as operações de paz contribuem positivamente para o término de conflitos quando algumas condições são observadas, e principalmente nos casos em que se verifica o consentimento das partes envolvidas para que os *peacekeepers* desempenhem seu trabalho.

Sem a intenção de apontar modelos de sucesso e de fracasso, busca-se elucidar com a análise exposta que as operações de paz da ONU promovem uma “paz seletiva”, na medida em que elas são instrumentos adequados para responder a determinados tipos de conflitos e mostraram-se bastante inapropriadas dependendo do contexto para o qual são enviadas e da escolha do modelo de intervenção a ser implementado.

Outro ponto a se considerar na análise das contribuições das missões da ONU para o término das guerras civis, de acordo com a perspectiva da “paz seletiva”, relaciona-se com o fato de que, das 10 missões autorizadas pelo CSNU entre 2001 e 2010, apenas quatro foram destacadas em países que não contaram com a presença da ONU na década anterior, conforme detalhado no quadro 3. Metade das missões autorizadas na década que sucedeu a publicação do Relatório Brahimi (2000) representam o retorno da ONU a países que já haviam sido alvo de missões anteriores – Timor Leste (no caso da UNMIT), Libéria, Haiti, República Centro-

⁷⁵ Do original: “Legitimacy and consent are, to a peace operation, what body armor is to a infantry soldier: something to reduce the probability of catastrophic system failure”. (DURCH; ENGLAND, 2009, p. 46).

Africana, Chade e República Democrática do Congo – as quais, por diferentes motivos, não foram capazes de garantir as condições necessárias para prevenir o retorno de crises e novos episódios de violência.⁷⁶

Quadro 3 - Países que receberam operações da ONU nas décadas de 1990 e 2000

País	Operações autorizadas entre 2001 e 2010	Operações no mesmo país autorizadas na década de 1990
TIMOR LESTE	UNMISSET Mai 2002—Mai 2005 (Missão de Apoio das NU no Timor Leste) UNMIT Ago 2006 – dezembro 2012 (Missão Integrada das NU no Timor Leste)	UNTAET Out 1999–Mai 2002 (Administração Transitória das NU no Timor Leste)
LIBÉRIA	UNMIL Set 2003–Presente (Missão das NU na Libéria)	UNOMIL Set 1993–Set 1997 (Missão de Observação das NU na Libéria)
COSTA DO MARFIM	UNOCI Abr 2004 – Presente (Operação das NU na Costa do Marfim)	Não houve operação anterior
HAITI	MINUSTAH Jun 2004 – Presente (Missão de Estabilização das NU no Haiti)	UNMIH Set 1993–Jun 1996 (Missão das NU no Haiti) UNSMIH Jul 1996–Jul 1997 (Missão de Apoio das NU no Haiti) UNTMIH Ago 1997–Nov 1997 (Missão de Transição das NU no Haiti) MIPONUH Dez 1997–Mar 2000 (Missão Civil Policial das NU no Haiti)

⁷⁶ A UNMISSET não está contabilizada como retorno da ONU a países que já haviam recebido outras missões de paz, pois representa a continuidade da UNTAET, autorizada em outubro de 1999 e encerrada em maio de 2002, após a conclusão do processo de independência do país.

BURUNDI	ONUB Jun 2004 – dez 2006 (Operação das NU no Burundi)	Não houve operação anterior
SUDÃO	UNMIS Mar 2005– Jul 2011 (Missão das NU no Sudão) UNAMID Jul 2007 – Presente (Operação Híbrida das NU/ União Africana em Darfur)	Não houve operação anterior
REP. CENTRO-AFRICANA E CHADE	MINURCAT Set 2007 – dez 2010 (Missão das NU na República Centro-Africana e Chade)	República Centro-Africana: MINURCA Abr 1998–Fev 2000 (Missão das NU na Rep. Centro-Africana) Chade: UNASOG Mai 1994–Jun 1994 (Grupo de Observação das NU na faixa de Aouzou)
REP. DEM. DO CONGO	MONUSCO Jul 2010 – Presente (Missão de Estabilização das NU na República Democrática do Congo)	MONUC Nov 1999– 2010 (Missão de Organização das NU na Rep. Democrática do Congo)

Organização: BIGATÃO, J. P.

Fonte: DPKO. Disponível em <<http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/>> Acesso em 12/12/2014.

É possível observar um declínio do número de missões autorizadas pelo CSNU e o encerramento de outras: enquanto entre 1990 e 2000 foram autorizadas 36 novas operações de paz, entre 2001 e 2010 esse número caiu para apenas dez novas missões, em nove territórios diferentes, acompanhando a tendência de queda do número de conflitos no mundo e as novas diretrizes da ONU para a aprovação das missões, expostas no Relatório Brahimi (2000). Ao final de 2010, o DPKO gerenciava 15 operações de paz, oito aprovadas entre 2001-2010 e sete remanescentes das décadas anteriores.

Sob a ótica da “paz seletiva”, entre os países que passaram por crises internas na década de 2000 e não receberam missão de paz da ONU, destaca-se o caso da Somália, amplamente discutido nas reuniões do CSNU. Entre 2001 e 2004, este país foi objeto de 19 sessões do CSNU e os membros deste órgão chegaram a requisitar ao Secretário-Geral uma proposta de missão de paz para a Somália, porém não a autorizaram.⁷⁷ A opção do CSNU foi

⁷⁷ Os dados sobre as sessões do CSNU que discutiram a situação da Somália estão disponíveis em <<http://www.un.org/en/sc/meetings/>> Acesso em 23/01/2015. O comunicado de imprensa que menciona o

apoiar uma missão da União Africana (AMISOM) em território somali⁷⁸, decisão que pode ser entendida no contexto das recomendações do Relatório Brahimi (2000) e de documentos posteriores que indicavam que a ONU não deve ir a locais onde “não há paz a ser mantida”.

Outro caso emblemático foi o veto da China e da Rússia ao projeto de resolução do CSNU sobre a questão dos direitos humanos em Mianmar, em janeiro de 2007. Os dois membros permanentes do CSNU invocaram o princípio da não-intervenção como justificativa para o veto, embora o projeto de resolução não indicasse uma intervenção direta naquele país (BERDAL, 2013). Quanto às missões de paz aprovadas no período 2001-2010, objeto de análise deste capítulo, China e Rússia exigiram o consentimento explícito das principais partes em conflito nos países que seriam alvo de intervenção da ONU.

O fato de que metade das novas missões autorizadas no período 2001-2010 se referiam à recorrência de conflitos aponta uma das questões centrais do processo de reforma das operações de paz: como estabilizar conflitos e prevenir sua recorrência? Para responder à forma como a ONU tratou esta questão, dividimos a análise em duas partes. Nos subitens abaixo, apresentamos as estratégias de estabilização dos conflitos, pautadas na noção de operações robustas e na proteção de civis, abordando também a questão dos recursos humanos e materiais necessários às intervenções. E no próximo capítulo analisamos a forma como a ONU buscou consolidar a paz e prevenir a recorrência dos conflitos.

4.2 As operações de paz robustas e a nova geopolítica dos países contribuintes

Mesmo sendo possível identificar experiências bem sucedidas de processos de paz conduzidos pela ONU na década de 1990, as tragédias humanitárias testemunhadas pelos *peacekeepers* nas missões na Bósnia e em Ruanda, em meados da década de 1990, marcaram a imagem da instituição e criaram a expectativa de retraimento de sua atuação nesta área. Segundo Findlay (2002, p. 318, tradução nossa) o “Suplemento de Uma Agenda para a Paz”, publicado em 1995 quando aqueles acontecimentos ecoavam com bastante força dentro e fora

pedido de proposta para missão na Somália está disponível em <http://www.un.org/press/en/2001/sc6985.doc.htm> Acesso em 23/01/2015.

⁷⁸ Para mais informações sobre a AMISOM, consultar <http://amisom-au.org/> Acesso em 26/02/2015.

da organização, transmitia uma mensagem implícita, porém bastante clara: “[...] a ONU deve envolver-se somente com *peacekeeping*, não com *peace-enforcement*”.⁷⁹

No alto escalão da Secretaria-Geral não havia consenso a respeito do papel que deveria ser desempenhado pelas missões de paz após os fracassos mencionados. Entre a maioria dos funcionários que haviam se envolvido nas missões tradicionais, verificava-se a opinião de que as missões de paz deveriam limitar-se a mandatos de monitoramento e administração de conflitos em locais onde fosse possível verificar com clareza os princípios do consentimento das partes, do uso da força somente em autodefesa e da imparcialidade. Para o Assistente Especial de Kofi Annan, Shashi Tharoor, a ONU deveria retomar as tarefas básicas do *peacekeeping*, com todas as limitações derivadas de seus princípios basilares, pois as ações de *enforcement* exigem diferentes premissas que implicam o comprometimento político com a lógica da guerra, assim como pressupõem recursos militares e financeiros dos quais a ONU não dispunha. (FINDLAY, 2002).

Já Kofi Annan integrava a ala do Secretariado que era entusiasta da expansão do papel das missões de paz, dentro de novos padrões de suficiência de recursos e reinterpretações dos princípios basilares. Em outubro de 1995, Annan declarou à revista *Time* que caso a ONU se limitasse aos modelos de intervenção tradicionais, excluiria a possibilidade de responder a novas ameaças no cenário internacional. Marrack Goulding, que ocupou o cargo de Subsecretário Geral para as Missões de Paz no período 1986-1992, referindo-se ao princípio da imparcialidade, argumentou que a ONU precisava escolher se interviria em conflitos internos “como um *peacekeeper* imparcial ou como um anjo vingador para castigar os maus e proteger os justos” (FINDLAY, 2002, p.319, tradução nossa⁸⁰).

Mediante este debate entre retraimento ou expansão do papel das operações de paz, a segunda alternativa se sobressaiu. Conforme exposto, no período 2001-2010 houve uma diminuição de novas missões aprovadas em comparação com a década de 1990, acompanhando a queda do número de conflitos; e maior seletividade por parte do CSNU para autorizar os mandatos. Porém, as operações de paz se tornaram mais robustas e complexas, perfazendo níveis de destacamento e orçamento nunca antes observados.

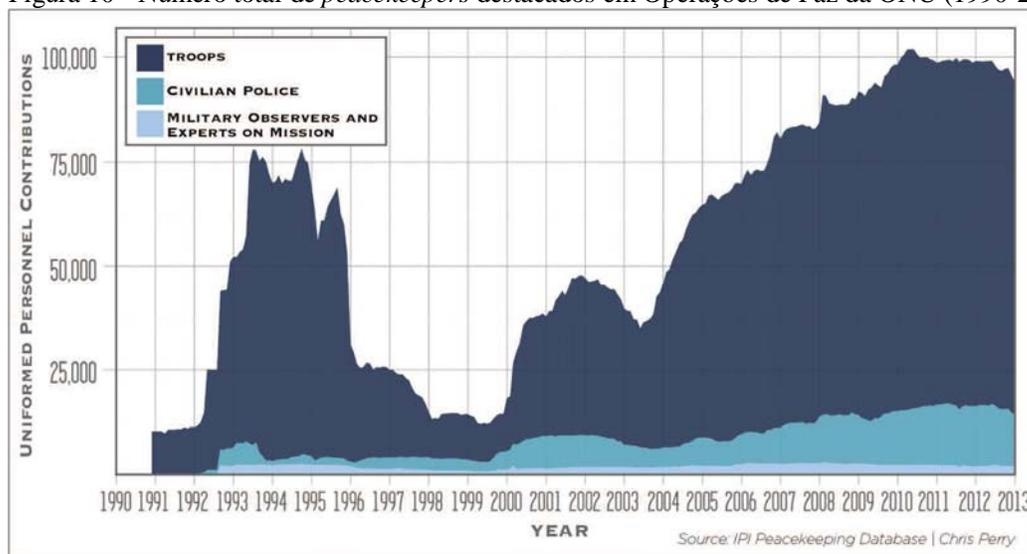
⁷⁹ Do original: “[...] the UN should only be involved in peacekeeping, not peace enforcement.” (FINDLAY, 2001, p. 318).

⁸⁰ Do original: ‘an impartial peacekeeper or as an avenging angel to punish the wicked and protect the righteous’ (FINDLAY, 2002, p.319).

Na avaliação de Le Roy (2011), Subsecretário-Geral do DPKO no período 2008-2011, a legitimidade e o papel da ONU como única organização de caráter universal, o aparato multidimensional de resolução de conflitos construído durante a década de 1990 e outros atributos relacionados à adaptabilidade e flexibilidade contribuíram para que as operações de paz mantivessem sua centralidade no panorama de instrumentos de resolução de conflitos da instituição. Le Roy também argumentou que a capacidade de tirar lições dos fracassos da década de 1990 –a exemplo dos relatórios do Secretário-Geral sobre Ruanda e sobre Srebrenica– e de articular recomendações para evitar a repetição dos erros, colaboraram positivamente para que as operações de paz continuassem ocupando lugar de destaque na agenda da ONU.

Em termos quantitativos, em janeiro de 2000, quando 16 missões estavam ativas, o número de militares, policiais e observadores destacados nas missões da ONU totalizava 18.643 *peacekeepers*. Já no mesmo mês de 2010, o destacamento atingia 99.943 *peacekeepers*, distribuídos em 15 operações diferentes (DPKO, 2015). A figura 10 ilustra este crescimento.

Figura 10 - Número total de *peacekeepers* destacados em Operações de Paz da ONU (1990-2013)

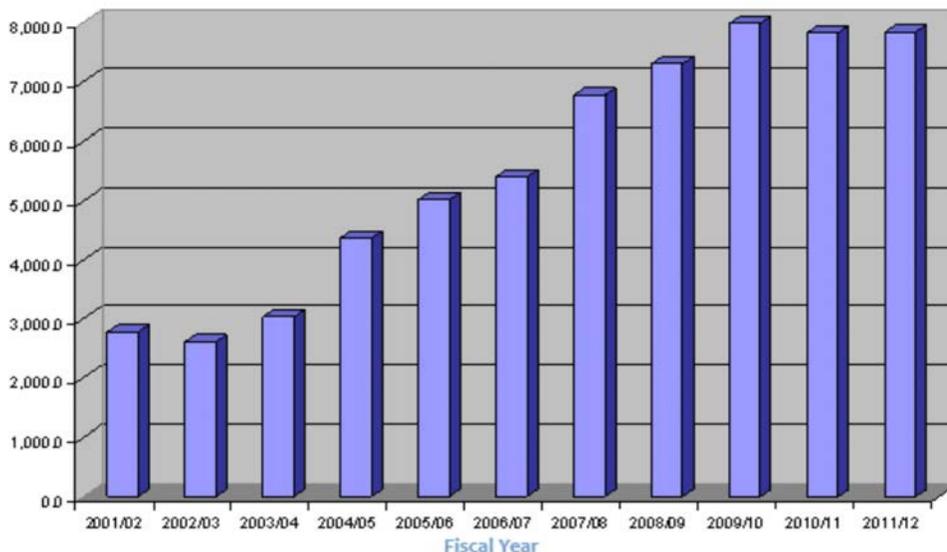


Fonte: PERRY; SMITH, 2013, p. 3.

Na mesma direção do aumento do número de *peacekeepers*, o orçamento destinado às operações de paz cresceu significativamente. De acordo com o Departamento de Gerenciamento da ONU, “os recursos globais aprovados para as missões de paz cresceram de U\$ 2,8 bilhões para U\$ 7,8 bilhões de 2001/02 a 2011/12, o que significa que o orçamento total

“cresceu 2,5 vezes nos últimos 10 anos” (ONU, Department of Management, 2012, tradução nossa⁸¹) conforme se verifica na figura 11.

Figura 11 - Orçamento destinado às missões de paz da ONU (2001-2011), em milhões de dólares



Fonte: ONU, Department of Management, 2012

Considerando a distribuição do orçamento entre as missões, em 2010, a UNAMID (Darfur), a MONUSCO (República Democrática do Congo) e a MINUSTAH (Haiti) consumiam juntas cerca de 54% do orçamento total. A MONUSCO mobilizava, na época em que foi autorizada, um contingente de 23 mil *peacekeepers*; a UNAMID totalizava 26 mil; e a MINUSTAH correspondia por cerca de 14 mil. (ONU, DPKO, 2010).

Outro dado que auxilia a avaliação do dimensionamento da expansão das missões é a comparação entre o orçamento destinado à Missão das Nações Unidas na República Democrática do Congo (MONUC, 1999-2010) no ano fiscal 2000/01, de US\$ 246,4 milhões; com o montante aprovado para o período 2013/2014 da missão que a sucedeu a partir de 2010, a MONUSCO, que consumiu US\$ 1,4 bilhão (DPKO, 2015). Tal informação ilustra que a diretriz do Relatório Brahimi (2000) de que as operações de paz deveriam contar com maior quantidade de recursos de fato pode ser verificada na prática.

⁸¹ Do original: “Global approved peacekeeping resources have grown from USD 2.8 billion to USD 7.8 billion from 2001/02 to 2011/12, which means the total budget has grown by over 2.5 times in the past 10 years.” (Department of Management, 2012).

Considerando os objetivos dos mandatos das operações de paz autorizadas no período 2001-2010, podemos classificá-las como “multidimensionais”, em virtude de estarem orientadas a prover assistência humanitária, proteger os civis, promover os direitos humanos, apoiar processos políticos e constitucionais, administrar territórios, repatriar refugiados, entre outros. E também como “robustas”, pelo fato da grande maioria ter recebido o respaldo do Capítulo VII da Carta, conforme descrito no quadro 4.

De acordo com as definições da Doutrina Capstone (2008), as missões analisadas seriam classificadas como “manutenção da paz robusta”, referindo-se ao consentimento das principais partes em conflito (condição imposta por China e Rússia para votar favoravelmente aos mandatos no CSNU) e à autorização para o uso da força no nível tático, em circunstâncias delimitadas, principalmente para proteger os civis, os *peacekeepers*, os agentes humanitários e outros funcionários a serviço da ONU, como verificaremos adiante.

Na análise de St-Pierre (2008), além de “multidimensionais”, as missões contemporâneas da ONU podem ser adjetivadas de “complexas”, pois o cumprimento de suas tarefas implica na mobilização de diversos atores –militares, policiais, representantes diplomáticos do Secretário-Geral, funcionários dos Fundos e Programas da ONU e agentes humanitários das ONGs–, e seus objetivos pressupõem a prática de diferentes técnicas de resolução de conflitos, do *peacemaking* ao *peacebuilding*.

Quadro 4 - Os objetivos das operações de paz da ONU autorizadas no período 2001-2010⁸²

Sigla Período, Nome da Operação Objetivos estabelecidos no mandato que autorizou a missão	Capítulo da Carta da ONU mencionado no mandato originário
UNMISET Mai 2002—Mai 2005 (Missão de Apoio das NU no Timor Leste) Proporcionar assistência durante o período de dois anos após a independência do Timor Leste, em 20 de maio de 2002, até que todas as responsabilidades operacionais se transferissem completamente para as autoridades governamentais timorenses.	Cap. VII

⁸² No ano de 2001 o CSNU não aprovou nova operação de paz.

<p>UNMIL Set 2003–Presente (Missão das NU na Libéria) Apoiar a implementação do acordo de cessar-fogo e o processo de paz; proteger o pessoal sob mandato das Nações Unidas e suas instalações no país; proteger a população civil; apoiar as atividades de assistência humanitária e de verificação dos direitos humanos; auxiliar a reforma da polícia civil nacional e a constituição de um novo corpo militar.</p>	<p>Cap. VII</p>
<p>UNOCI Abr 2004 – Presente (Operação das NU na Costa do Marfim) Facilitar a aplicação do acordo de paz de janeiro de 2003 firmado pelas partes em conflito na Costa do Marfim. Após a eleição presidencial de 2010 e subsequente crise política, a missão permaneceu no país para proteger os civis e apoiar o governo nos programas de Desarmamento, Desmobilização e Reintegração (DDR) dos ex-combatentes, assim como auxiliar na reforma do setor de segurança. Contou ainda com esforços de promoção dos direitos humanos e provimento de assistência humanitária.</p>	<p>Cap. VII</p>
<p>MINUSTAH Jun 2004 – Presente (Missão de Estabilização das NU no Haiti) Garantir um ambiente seguro e estável no Haiti; apoiar o processo político e constitucional e observar a situação dos direitos humanos no país.</p>	<p>Cap. VII</p>
<p>ONUB Jun 2004 – Dez 2006 (Operação das NU no Burundi) Apoiar e acompanhar as medidas de restabelecimento da paz e reconciliação nacional previstas no Acordo de Arusha. Monitorar o cessar-fogo; contribuir com o desmantelamento de milícias, conduzir programas de DDR; monitorar o fluxo de armas nas fronteiras nacionais em cooperação com a missão da ONU na República Democrática do Congo (MONUC); prover assistência humanitária e facilitar o retorno voluntário dos refugiados e deslocados internos; contribuir para a conclusão do processo eleitoral estabelecido no Acordo de Arusha; proteger os civis sob ameaça iminente de violência física; proteger o pessoal sob mandato da ONU.</p>	<p>Cap. VII</p>
<p>UNMIS Mar 2005– Jul 2011 (Missão das NU no Sudão) Apoiar a aplicação do Acordo Geral de Paz firmado entre o governo do Sudão e o Movimento e Exército de Libertação do Povo Sudanês em 9 de janeiro de 2005; acompanhar as atividades de assistência humanitária, os programas de desmobilização de combatentes, a proteção e promoção dos direitos humanos.</p>	<p>Cap. VII</p>
<p>UNMIT Ago 2006 – Dez 2012 (Missão Integrada das NU no Timor Leste) Prestar apoio ao governo e às instituições com o objetivo de consolidar a estabilidade, fomentar uma cultura de governança democrática e facilitar o diálogo político entre as partes interessadas em dar andamento ao processo de reconciliação nacional e promoção da coesão social.</p>	<p>Não há menção</p>

<p>UNAMID Jul 2007 – Presente (Operação Híbrida das NU/ União Africana em Darfur) Adotar medidas necessárias para apoiar a aplicação do Acordo de Paz de Darfur; proteger o pessoal sob mandato da ONU e os civis, sem prejuízo da responsabilidade incumbida ao governo sudanês. Contribuir com a restauração das condições de segurança e provisão de assistência humanitária; auxiliar o processo político de maneira que seja inclusivo; contribuir para um ambiente seguro que favoreça o desenvolvimento e a reconstrução econômica; assegurar o retorno de refugiados e deslocados internos; promover o respeito pelos direitos humanos e liberdades fundamentais; auxiliar na promoção do Estado de Direito, incluindo apoio para o fortalecimento da independência do poder judiciário e do sistema prisional; monitorar a situação de segurança nas fronteiras do Sudão com o Chade e República Centro-Africana.</p>	Cap. VII
<p>MINURCAT Set 2007 – dez 2010 (Missão das NU na República Centro-Africana e Chade) Contribuir para a proteção dos civis, promoção dos direitos humanos e do Estado de Direito e promoção da paz regional. Em cooperação com a União Europeia (EUFOR), a missão objetivou repatriar os refugiados sudaneses e da República Centro-Africana que se instalaram no Chade. Após a finalização do mandato da EUFOR, o CSNU autorizou o destacamento de um componente militar para a MINURCAT, sob respaldo do Cap. VII, com a finalidade de prover segurança, proteger os civis, zelar pelos direitos humanos e Estado de Direito e apoiar a paz regional.</p>	Sem menção na Resolução 1778 (2007). Porém, a Resolução 1861(2009) recebeu o respaldo do Cap. VII
<p>MONUSCO Jul 2010 – Presente (Missão de Estabilização das NU na República Democrática do Congo) Sob respaldo do Capítulo VII da Carta de São Francisco, proteger os civis, os agentes de auxílio humanitário e os observadores dos direitos humanos; e apoiar o governo da República Democrática do Congo na estabilização da violência do país e nos esforços de consolidação da paz. Tendo em vista as ondas de violência na região leste do país, o CSNU decidiu criar uma Brigada de Intervenção em março de 2013, autorizada por um ano e renovada pelo mesmo período, com a finalidade de neutralizar grupos armados e reduzir a ameaça que estes representam para a autoridade estatal e para a segurança dos civis.</p>	Cap. VII

Organização: BIGATÃO, J. P.

Fonte: DPKO. Disponível em <<http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/>> Acesso em 12/12/2014.

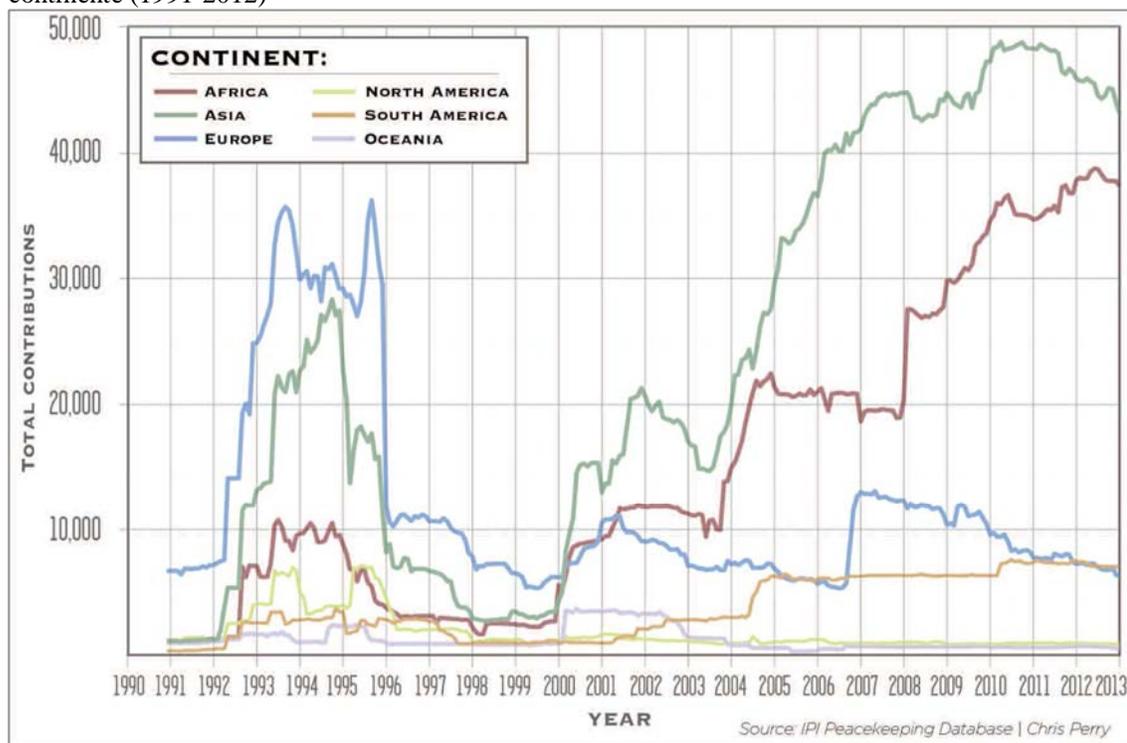
Considerando as dinâmicas da política da paz, entendemos que o aumento da complexidade das operações de paz não deve ser atribuído primordialmente às modificações realizadas pela ONU para atender às características dos conflitos que receberiam as missões, até porque os objetivos estabelecidos nos mandatos são bastante semelhantes entre si, embora tenham sido concebidos para responder a diferentes contextos. A principal modificação nas missões aprovadas no período 2001-2010 em relação às práticas da década anterior referia-se à

maior oferta de recursos disponibilizados à ONU, e não a uma alteração substancial das atividades que os *peacekeepers* deveriam desempenhar.

A análise dos documentos publicados pela ONU, apresentada no capítulo anterior, mostrou que as dificuldades para mobilizar recursos humanos, materiais e financeiros para operacionalizar os mandatos cada vez mais complexos era uma das preocupações centrais do processo de reforma. Além disso, apontamos no primeiro capítulo que os tradicionais contribuintes das tropas da ONU – Estados Unidos, Reino Unido e os chamados *middle powers*, como Canadá, Suécia, Irlanda, Finlândia e Noruega – alteraram significativamente sua política de participação nas missões, optando pelo envolvimento em coalizões *ad hoc* ou organismos regionais com maiores capacidades de implementação de mandatos, como a OTAN e a União Europeia.

A figura 12 ilustra a mudança na geopolítica dos países contribuintes, processada a partir a segunda metade da década de 1990, quando as contribuições dos países europeus declinou vertiginosamente, ao passo em que os países asiáticos e africanos responsabilizaram-se por grande parte das tropas para as missões da ONU.

Figura 12 - Contribuições de tropas (militares, policiais e observadores) para as missões da ONU por continente (1991-2012)



Fonte: PERRY; SMITH, 2013, p. 3.

O aumento expressivo de *peacekeepers* cedidos à ONU ocorreu em razão da disponibilidade de alguns países assumirem maiores responsabilidades, frente ao afastamento dos tradicionais contribuintes. Segundo Tardy (2011), desde a segunda metade da década de 1990 é possível identificar uma tendência de distanciamento da participação de tropas das potências ocidentais nas missões da ONU, em favorecimento da atuação sob o comando da OTAN e da União Europeia, o que não excluiu modelos de cooperação entre arranjos regionais e as missões da ONU, a exemplo da Operação Artemis⁸³, em 2003, na República Democrática do Congo. Na avaliação de Pietz (2013), a reticência europeia em prover *peacekeepers* para as missões da ONU ainda associa-se à memória dos fracassos das missões na Bósnia e em Ruanda, e também às dúvidas quando a capacidade de comando e controle da ONU, especialmente no que se refere à aplicação da força.

Por outro lado, os países asiáticos e africanos tornaram-se responsáveis por cerca de 80 por cento dos *peacekeepers* cedidos à ONU. Na Ásia, as contribuições concentram-se em alguns países do sul asiático, como Bangladesh, Índia, Paquistão e Nepal, e do oeste, como a Jordânia. Já na África, a participação mobiliza tropas principalmente da parte ocidental (Gana e Nigéria), oriental (Ruanda, Etiópia e Quênia) e nordeste (Egito), conforme a tabela 2. (PERRY; SMITH, 2013).

Tabela 2 - Os 10 maiores contribuintes das operações de paz da ONU em 2001, 2005 e 2010, considerando militares, policiais e observadores. (*)

	2001	2005	2010
1	Nigéria (3.520)	Paquistão (8.183)	Paquistão (10.826)
2	Bangladesh (3.324)	Bangladesh (7.942)	Bangladesh (10.596)
3	Jordânia (2.700)	Índia (5.154)	Índia (8.759)
4	Índia (2.500)	Nepal (3.453)	Nigéria (5.805)
5	Gana (2.001)	Etiópia (3.428)	Egito (5.270)
6	Austrália (1.750)	Gana (3.335)	Nepal (5.162)
7	Ucrânia (1.421)	Jordânia (2.929)	Gana (3.916)
8	Quênia (1.414)	Nigéria (2.884)	Jordânia (3.791)
9	Paquistão (1.259)	Uruguai (2.497)	Ruanda (3.667)
10	Polônia (1.189)	África do Sul (2.317)	Uruguai (2.516)

Organização: BIGATÃO, J. P.

Fonte: DPKO. <<http://www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/contributors.shtml>> Acesso em 27/02/2015.

⁸³ Para mais informações sobre a Operação Artemis, conduzida por tropas da União Europeia com o respaldo de mandato da ONU, consultar <http://www.eas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/artemis-drc/index_en.htm> Acesso em 16/02/2015.

(*) Os dados se referem às contribuições verificadas em janeiro de cada ano.

Considerando a distribuição das tropas por missão, verifica-se a concentração dos *peacekeepers* asiáticos e africanos nas missões na República Democrática do Congo, Sudão, Libéria, Costa do Marfim e Burundi, já que sete das 10 missões autorizadas no período 2001-2010 foram direcionadas a países africanos. As tropas paquistanesas, que ocuparam o primeiro lugar no ranking de contribuintes em 2005 e 2010, estavam concentradas nas missões na República Democrática do Congo (MONUC), Libéria (UNMIL), Sudão (UNMIS) Costa do Marfim (UNOCI), Serra Leoa⁸⁴ (UNAMSIL) e no Burundi (ONUB). Já os *peacekeepers* de Bangladesh, segundo maior contribuinte na década de 2000, estavam alocados nas missões na Libéria (UNMIL), Costa do Marfim (UNOCI), República Democrática do Congo (MONUC) e Sudão (UNAMID e UNMIS). (DPKO, 2015).

No caso das contribuições dos países sul-americanos – especificamente Argentina, Brasil, Bolívia, Chile, Colômbia, Equador, Paraguai, Peru e Uruguai – nota-se a preferência por participarem da única missão da ONU localizada em seu entorno geopolítico na década de 2000. A preocupação destes países em responder à crise humanitária que adquiriu maiores proporções após o terremoto que devastou o Haiti em janeiro de 2010 ficou ainda mais evidente nos dados apresentados pela ONU em dezembro daquele ano, quando aproximadamente 75% dos soldados, policiais e especialistas militares sul-americanos destacados em missões da organização estavam alocados na MINUSTAH (5.385 *peacekeepers* na MINUSTAH do total de 7.108 *peacekeepers* sul-americanos destacados em todas as missões de paz da ONU). Mesmo assim, nota-se que os países desta região correspondem a uma fatia pequena das participações totais às missões de paz da ONU, sendo o Uruguai o único país a figurar nas primeiras posições do ranking de contribuintes. (DPKO, 2015).

A respeito das motivações dos principais contribuintes das operações de paz da ONU na década de 2000, Murthy (2012) destacou o comprometimento dos países sul-asiáticos com o multilateralismo e os princípios das Nações Unidas. Segundo ele, países como Bangladesh, Índia e Paquistão, tradicionais contribuintes⁸⁵, intensificaram o número de tropas militares e policiais cedidas à ONU nos últimos anos tendo em vista um desejo de maior projeção internacional e participação ativa nos fóruns globais.

⁸⁴ Serra Leoa recebeu uma missão multidimensional de grande porte de outubro de 1999 a dezembro de 2005, a UNAMSIL.

⁸⁵ Bangladesh, Índia e Paquistão já participaram, respectivamente, de 52, 43 e 41 missões da ONU.

Países do sul asiático compreendem suas contribuições às operações de paz como um símbolo do reconhecimento internacional de sua experiência em lidar com situações delicadas de instabilidade interna e sua capacidade para fornecer uma diferença positiva na política mundial. (KRISHNASAMY, 2011 apud MURTHY, 2012, p. 4, tradução nossa⁸⁶).

Ressalta-se que, embora alguns países do sul asiático possuam problemas sérios a serem resolvidos, como a disputa da Índia e do Paquistão pela região da Caxemira, eles apresentam padrões de cooperação nas instituições internacionais. Por exemplo, os dois países apoiaram mutuamente suas candidaturas para membro não-permanente no CSNU no mandato 2010/2011. (MURTHY, 2012).

Bellamy e Williams (2012) avaliaram que, além de utilizar as operações de paz como um instrumento de projeção externa e de se posicionarem como “bons samaritanos”, os países menos desenvolvidos contribuintes com as tropas da ONU também respondem a pressões políticas do Secretariado e das grandes potências para que cooperem com o objetivo primordial da ONU de promover a paz. Outros motivos estariam relacionados aos ganhos econômicos resultantes das compensações pagas pela ONU, às oportunidades de envolver militares e policiais em experiências desafiadoras no exterior e aos interesses de segurança no entorno geográfico dos países contribuintes, evitando por exemplo que os conflitos gerem grandes fluxos de refugiados com potencial para desestabilizar determinadas regiões nos países vizinhos.

Bah (2011), ao tratar do maior envolvimento dos países africanos nas missões da ONU, argumentou que não se trata exclusivamente de visar compensações econômicas. A decisão de arriscar a vida de contingentes nacionais para estabilizar conflitos em outros países também estaria associada ao comprometimento com os valores da ONU, com o princípio da solidariedade, além de envolver preocupações com a segurança regional. Segundo o autor, o princípio da solidariedade está presente na diplomacia africana desde os movimentos anticoloniais e lutas pelo fim do apartheid, sendo incorporado no principal organismo regional, a União Africana. No campo das missões de paz, o genocídio em Ruanda foi um evento crucial para que os países do continente passassem a discutir soluções regionais para seus próprios problemas, buscando superar a dependência de ajuda externa.

⁸⁶ Do original: “South Asian countries look at their contribution to peace operations as a symbol of international recognition of their experience in handling delicate situations of internal unrest and their capacity to provide a positive difference in world politics.” (KRISHNASAMY, 2011 apud MURTHY, 2012, p. 4).

Na visão de Coleman (2014), em termos financeiros, tem se tornado cada vez menos atrativo para os países cederem tropas à ONU, pois desde 2002 não se atualiza a taxa de reembolso por soldado enviado às missões. Além disso, os atrasos nos pagamentos das contribuições dos Estados-membros ao orçamento das operações de paz dificulta que as compensações sejam pagas conforme o previsto.

As parcerias estabelecidas entre a ONU e as organizações regionais e sub-regionais africanas adquiriram grande importância para a mobilização de *peacekeepers*, como veremos adiante. Por exemplo, em julho de 2007, o CSNU autorizou a UNAMID, uma missão híbrida ONU/ União Africana para tratar da crise na província de Darfur, no Sudão. Uma das condições impostas pelo governo sudanês para consentir o destacamento da operação de paz foi que o comando ficasse a cargo da União Africana e que a ONU apenas supervisionasse a missão.

Segundo Bellamy e Williams (2012), alguns dos países que atualmente estão entre os maiores contribuintes de tropas para as missões da ONU criaram mecanismos para cuidar do preparo dos contingentes, como centros de treinamento especializados. Tal medida, além de significar a preocupação com o fornecimento de contingentes bem preparados, também indica a disposição para institucionalizar a participação em missões de paz como atividades regulares de suas forças. Os autores destacaram os países do sul asiático e de Gana, mas também podemos elencar a experiência do Brasil na MINUSTAH, que deu origem, em 2010, ao Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil (CCOPAB), sucessor do Centro de Instrução de Operações de Paz (CIOpPaz) que havia sido criado em 2005. Atualmente o CCOPAB é responsável pela preparação das tropas brasileiras desdobradas em missões de paz e também fornece cursos para oficiais estrangeiros, assessores de imprensa e jornalistas em áreas de conflito.

Uma contradição constatada nas dinâmicas entre os países contribuintes e os procedimentos de tomada de decisão da ONU, intrinsecamente ligada à política da paz, é o fato de que os países responsáveis pelo fornecimento de grande parte dos contingentes estão excluídos ou raramente participam das decisões mais importantes no que diz respeito à aprovação e implementação das missões. Além disso, eles raramente possuem seus nacionais nomeados para cargos de chefia, os quais são ocupados em sua maioria por representantes dos países mais desenvolvidos. Torna-se cada vez mais evidente a percepção de que o fardo da execução do mandato recai sobre poucos países com limitada ou nenhuma capacidade de

decisão a respeito das atividades que irá executar. Murthy (2012, p. 5, tradução nossa⁸⁷) descreveu a opinião de um representante paquistanês ao comentar esta contradição frente a uma recomendação do Relatório Brahimi (2000):

[...] para mandatos claros, realistas e executáveis é necessário um maior entendimento entre os limites higienizados do Conselho de Segurança, onde os mandatos são escritos, e os campos empoeirados das zonas de conflito, onde os mandatos são implementados.

É possível notar uma divisão do trabalho no fornecimento de recursos às operações da ONU. Com efeito, enquanto cerca de 80 por cento dos *peacekeepers* da década de 2000 eram provenientes de países africanos e do sul asiático, os Estados Unidos, Japão, alguns membros da União Europeia, Canadá e República da Coreia respondiam pela mesma porcentagem no orçamento destinado às operações de paz da ONU. (PIETZ, 2013)

A tomada de decisão, o fornecimento de tropas e o financiamento das missões da ONU concentram-se, portanto, em pequenos grupos de diferentes perfis. No primeiro deles estão os membros do CSNU, com destaque para os que possuem poder de veto na decisão de intervir em determinado conflito. O segundo grupo reúne países periféricos e algumas potências emergentes, especialmente africanos e sul-asiáticos, responsáveis pelas tropas que executarão o mandato. Já o terceiro grupo reúne os membros permanentes do CSNU e alguns países desenvolvidos, pois de acordo com as regras estabelecidas pela AGNU, a escala de financiamento das missões obedece a uma complexa fórmula que leva em conta principalmente o produto interno bruto per capita dos países⁸⁸. A tabela 3, na próxima página, indica os 10 maiores contribuintes do orçamento das operações de paz no ano fiscal de 2010, com a porcentagem de contribuição de cada um.

⁸⁷ Do original: “for clear, realistic and achievable mandates, greater understanding is required between the sanitized confines of the Security Council, where mandates are written, and the dusty fields of the conflict zones, where the mandates are implemented” (Murthy, 2012, p. 5).

⁸⁸ Os Estados-membros são divididos em grupos, de A a J. Os países do grupo A são os cinco membros permanentes do CSNU, responsáveis pelas maiores contribuições. Os grupos B ao J correspondem à divisão que considera a média do produto interno bruto per capita. Os países do grupo J, classificados como “países menos desenvolvidos”, geralmente são isentos das contribuições ao orçamento das missões de paz. Para mais informações, consultar: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/55/235> Acesso em 18/02/2015.

Tabela 3 - Os 10 maiores contribuintes do orçamento das operações de paz (2010)

País	Contribuição ao orçamento das operações de paz da ONU em 2010 (%)
Estados Unidos	27,17
Japão	12,53
Reino Unido	8,16
Alemanha	8,02
França	7,56
Itália	5,00
China	3,94
Canadá	3,21
Espanha	3,18
Rep. da Coreia	2,26

Organização: BIGATÃO, J. P.

Fonte: DPKO, United Nations Peacekeeping, Fact Sheet, 2010. Disponível em <<http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/factsheet.pdf>> Acesso em 08/02/2015.

A tabela indica que em 2010 os Estados Unidos foram os maiores contribuintes do orçamento das missões de paz, correspondendo a mais do que o dobro das contribuições do Japão, segundo colocado. Desde 1995 o Congresso estadunidense estabeleceu um teto de 25 por cento do orçamento total para o financiamento das missões da ONU; porém a escala da AGNU geralmente determina uma contribuição que excede o teto em um ou dois pontos percentuais, o que gera débitos do país com a ONU. Segundo o *United States Government Accountability Office* (2007), o país devia ao orçamento das missões de paz da ONU cerca de U\$ 505 milhões no ano de 2007.

Embora o orçamento para as operações de paz tenha crescido de U\$ 2,8 bilhões para U\$ 7,8 bilhões de 2001/02 a 2011/12, a dívida dos Estados-membros também aumentou ao longo da década. Em 2005, quando o orçamento aprovado era de U\$ 4,7 bilhões, os países deviam para a ONU um montante de U\$ 2,9 bilhões. Na reunião do 5º Comitê da AGNU (referente a assuntos administrativos e orçamentários) em 20 de outubro de 2011, diversos representantes diplomáticos expressaram preocupação com os atrasos de pagamentos ao orçamento das operações de paz, pois naquele momento os países membros contabilizavam uma dívida total de U\$ 3,3 bilhões.⁸⁹

⁸⁹ As discussões da referida reunião estão resumidas no comunicado de imprensa: <<http://www.un.org/press/en/2011/gaab4005.doc.htm>> Acesso em 18/02/2015.

O documento *A New Partnership Agenda: Charting a New Horizon for UN Peacekeeping* (conhecido como *New Horizon*), publicado pelos Departamentos de Operações de Paz e de Apoio às Operações em Campo (DPKO e DFS) em julho de 2009, reconheceu que a reforma iniciada com o Relatório Brahimi (2000) transformou as operações de paz em instrumentos mais robustos, elevando a escala e complexidade das tarefas a serem cumpridas. No entanto, o documento destacou que a reforma não estava finalizada e que novamente as operações de paz encontravam-se em uma encruzilhada no que se refere à necessidade de fortalecer as capacidades de implementação dos mandatos.

Havia 20.000 peacekeepers destacados em 2000, quando o relatório Brahimi foi lançado; hoje este número é cinco vezes maior. Desde 2003, foram destacadas não menos do que oito operações complexas, muitas delas simultaneamente. [Todavia] Os estoques e fundos necessários para destacar as missões permanecem nos níveis acordados no contexto do relatório Brahimi e não foram ajustados para manter o ritmo. (DPKO; DFS, 2009, p. 4, tradução nossa⁹⁰).

Mais uma vez a temática da limitação de recursos foi tratada por um documento da ONU como prioridade na área das operações de paz. O *New Horizon* enfatizou a necessidade da ONU renovar suas parcerias para que fosse capaz de responder aos desafios políticos, militares e financeiros presentes em sua agenda. Mediante as responsabilidades assumidas no período pós-Brahimi, o documento declarava uma sobrecarga da organização para corresponder às demandas por contingentes, recursos financeiros, apoio logístico e capacidade gerencial. (DPKO; DFS, 2009) Nesse momento se sugeriu que a ONU adotasse uma abordagem baseada em capacidades (*capability-driven approach*), preocupando-se não apenas com a quantidade, mas também com a qualidade e especialização das tropas que mobilizava para as missões, em termos de treinamento, equipamentos e rapidez na execução de tarefas. Neste sentido, o documento alertou que a organização não poderia seguir operando com um número reduzido de países responsáveis pela maioria das tropas das missões. A cooperação com a União Africana e União Europeia foi colocada como prioridade para maximizar os recursos destinados às missões. (DPKO; DFS, 2009).

Sobre a temática dos recursos, alguns estudos mostram que as operações de paz funcionam com uma relação custo-benefício extremamente vantajosa se comparadas a outros tipos de intervenção. De acordo com Hultman, Kathman e Shannon (2013), em 2008 a ONU

⁹⁰ Do original: “There were 20,000 peacekeepers in the field in 2000, when the Brahimi report was issued; today that number is more than five times as large. Since 2003, UN peacekeeping has deployed no less than eight complex operations, often in parallel. The ready stocks and funds to deploy missions remain at levels agreed following the Brahimi report and have not been adjusted to keep pace.” (DPKO; DFS, 2009, p. 4).

possuía um total de 91.172 *peacekeepers* destacados nas missões ao redor do mundo, apoiados num orçamento de U\$ 6,7 bilhões, correspondente ao ano fiscal 2007/08. A título de comparação, a intervenção dos Estados Unidos no Iraque mobilizou no mesmo período 145.100 soldados a um custo de U\$ 127,2 bilhões. Ou seja, os Estados Unidos gastaram mensalmente no Iraque um orçamento superior ao que a ONU consome anualmente para sustentar todas as operações de paz em vigência.

Segundo estudo do *United States Government Accountability Office*, os Estados Unidos necessitariam de aproximadamente o dobro do que a ONU consumiu para implementar uma operação de paz similar à MINUSTAH. Considerando os primeiros 14 meses da missão, os Estados Unidos gastariam aproximadamente U\$ 876 milhões, sendo que a ONU trabalhou com um orçamento de U\$ 428 milhões. Susan Rice, representante permanente dos Estados Unidos na ONU declarou que para cada dólar gasto pelo país em intervenções unilaterais, a ONU consumiria 12 centavos⁹¹.

Richmond (2006) observou que o clichê mais repetido a ele nas entrevistas que conduziu com oficiais e funcionários da ONU que trabalhavam em diferentes missões foi de que as operações de paz são a “arte do possível”, destacando a necessidade de otimização de recursos frente às fortes restrições orçamentárias com que se operacionalizam as missões.

4.2.1 Os atores regionais nas missões da ONU: descentralização, delegação e cooperação⁹²

Em discurso à Assembleia Geral, em 22 de junho de 2010, o Secretário-Geral Ban-Ki Moon declarou que a manutenção da paz é uma responsabilidade compartilhada,⁹³ referindo-se à necessidade de engajamento dos países que aprovam as missões de paz, daqueles que contribuem com elas e dos que gerenciam as operações em campo. Neste panorama de responsabilidades compartilhadas, destaca-se o fortalecimento da cooperação da ONU com atores regionais, sejam eles Estados que ocupam posição de destaque e liderança em suas regiões, alianças, organizações formais ou arranjos *ad hoc*.

⁹¹ Informações disponíveis em <<http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/factsheet.pdf>> Acesso em 18/02/2015.

⁹² Partes deste subitem foram publicadas em: SAINT-PIERRE, H. L.; BIGATÃO, J. P. As Operações de Paz da ONU e os atores regionais: arranjos de cooperação e desafios. Meridiano 47 (UnB), v. 14, p. 26-33, p. 2013.

⁹³ Disponível em <<http://www.un.org/News/Press/docs//2010/ga10953.doc.htm>> Acesso em 16/06/2013.

De acordo com St-Pierre (2008), durante a década de 1990, a ONU aprendeu com base na experiência que era necessário buscar parceiros que a auxiliassem a atingir a demanda por *peacekeepers* em termos quantitativos, qualitativos e de financiamento. O estabelecimento de parcerias com outros atores regionais permitiria maior flexibilidade para responder aos conflitos e recursos adicionais para fortalecer as missões.

No capítulo anterior, apontamos que a Doutrina Capstone (2008) inseriu o Capítulo VIII da Carta de São Francisco, ao lado dos já conhecidos Capítulos VI e VII, como a base legal das missões de paz. Além dos métodos pacíficos de solução de controvérsias, o artigo 53.1 autoriza o CSNU a utilizar acordos ou entidades regionais para ações coercitivas sob sua autoridade, desde que o órgão seja sempre “informado de toda ação empreendida ou projetada de conformidade com os acordos ou entidades regionais para a manutenção da paz e segurança internacionais” (art. 54).

A cooperação entre a ONU e os atores regionais está prevista no capítulo VIII da Carta de São Francisco (1945), o qual estabelece que

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. (Art. 52.1).

O Conselho de Segurança estimulará o desenvolvimento da solução pacífica de controvérsias locais mediante os referidos acordos ou entidades regionais, por iniciativa dos Estados interessados ou a instância do próprio Conselho de Segurança. (Art. 52.3).

Com o surgimento das operações de paz, que não estavam previstas na Carta constitutiva da ONU, mas que se fortaleceram como o principal instrumento de resolução de conflitos desta instituição, a cooperação com os atores regionais passou a envolver também a articulação nos esforços de manutenção e/ou imposição da paz, a partir do envio de observadores e forças militares para mediar conflitos inter ou intraestatais.

As primeiras experiências de arranjos de cooperação entre a ONU e os atores regionais na área das operações de paz ocorreram nas missões que contaram com o envolvimento da Organização dos Estados Americanos (OEA) na República Dominicana (1965); da Liga dos Estados Árabes (LEA) no Líbano (1976) e da Organização da Unidade Africana (OUA) no Chade (1981). De acordo com Gray (2000) *apud* Bellamy et al. (2004, p.

212), no período 1945 a 1990, as resoluções do CSNU fizeram apenas três referências à organizações regionais, o que mostra que esse mecanismo de cooperação foi pouco utilizado e de certa forma reflete o baixo engajamento da ONU em missões no período da Guerra Fria.

Contudo, com a expansão da agenda de segurança da ONU no período pós-Guerra Fria, a instituição buscou promover o fortalecimento da cooperação com os atores regionais, principalmente em razão da necessidade de atrair contingentes e recursos financeiros para as diversas operações multidimensionais aprovadas no início dos anos 1990. Exemplo disto é que a “Agenda para a Paz”, lançada em 1992, anunciou no seu capítulo VII que uma nova era de oportunidades para o relacionamento entre a ONU e os atores regionais havia se iniciado no período pós-Guerra Fria, classificando este relacionamento como uma questão de *descentralização, delegação e cooperação*, não somente para aliviar a sobrecarga gerada pelas novas missões autorizadas pelo CSNU, mas também para contribuir com maior participação, consenso e democratização das relações internacionais. (ONU, A/47/277, cap. VII, par. 63).

Todavia, a Agenda não delimitou o enquadramento formal para a cooperação entre a ONU e os atores regionais, ou uma clara divisão do trabalho entre eles, limitando-se a incentivar uma “rica variedade de esforços complementares” (par. 62). O documento justificou que da mesma forma que duas regiões ou situações são diferentes, o planejamento da articulação e da divisão do trabalho entre a ONU e os atores regionais deveria adaptar-se às realidades de cada caso com flexibilidade e criatividade.

Apesar da Agenda estimular a cooperação entre a ONU e os organismos ou arranjos regionais, verifica-se que no período 1992-1994 a participação desses atores nas operações de paz foi bastante tímida, limitando-se ao envio de observadores e esforços diplomáticos, a exemplo da missão de observação da Comunidade Europeia (CE) na África do Sul (1992-1994), dos esforços diplomáticos da Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE) na Geórgia (1992) e da missão de observação da OUA no Burundi (1994-1996). (BELLAMY et al., 2004).

A partir da segunda metade da década de 1990, sobretudo após os fracassos nas missões em Ruanda, na Somália e na ex-Iugoslávia, é possível identificar um aumento no envolvimento dos atores regionais nas operações da ONU. Consideramos que os fatores mais relevantes para impulsionar esse processo foram: I. A necessidade de recursos humanos, materiais e financeiros que se adequassem à diversificação das tarefas previstas nos mandatos, principalmente para executar ações que exigiam capacidade de *enforcement*, como no caso das missões sob a égide do Capítulo VII da Carta da ONU; II. A dificuldade da instituição para

gerenciar todas as atividades nas mais diversas áreas do mundo; e III. O desinteresse das grandes potências para atuar nas missões em áreas com pouca relevância estratégica. Com relação ao último fator, destacamos que o fracasso das operações na Somália e em Ruanda, a perda de importância estratégica de determinadas regiões sob os olhos das grandes potências, somados à reorientação dos interesses destas últimas para outras áreas do globo, como o Oriente Médio, traduziram-se na relutância dos países mais desenvolvidos em se envolverem nas operações sob a bandeira da ONU. (FERREIRA, 2005a).

A ONU também passou a aceitar que os países mais desenvolvidos se especializassem em fornecimento de materiais aos *peacekeepers* de outros Estados menos desenvolvidos, poupando assim a vida de seus nacionais, mas não deixando de contribuir com as missões. Entre os exemplos, podemos citar a ocasião em que a Alemanha equipou um batalhão paquistanês que prestou serviços sob a bandeira da ONU na operação na ex-Iugoslávia em 1994. (FONTOURA, 1999).

Frente à necessidade de fortalecer a cooperação entre a ONU e os atores regionais, o “Suplemento de Uma Agenda para a Paz” (ONU, A/50/60, 1995), apresentou, ainda que de maneira pouco delimitada, cinco formas de articulação:

I. Consultas (*consultations*): troca de experiências e informações a respeito dos conflitos por meio do contato regular entre a ONU e as organizações regionais. As consultas podem ser formais, com relatórios periódicos enviados à Assembleia Geral; ou informais, a partir de encontros consultivos entre representantes da ONU e das organizações ou arranjos regionais;

II. Apoio diplomático (*diplomatic support*): iniciativas diplomáticas executadas pelos atores regionais na área de mediação e promoção da paz (*peacemaking*);

III. Apoio operacional (*operational support*): a cooperação pode incluir desde apoio aéreo até o destacamento de uma força de estabilização de uma organização ou arranjo regional em apoio a uma operação autorizada pelo CSNU;

IV. Destacamento conjunto (*co-deployment*): o ator regional encarrega-se da maior parte da missão (planejamento, destacamento da força e implementação do mandato). A ONU

apenas apoia os desdobramentos e verifica se as ações estão de acordo com as deliberações do CSNU;

V. Operações conjuntas (*joint operations*): divisão de responsabilidades entre a ONU e uma organização ou arranjo regional, em termos de pessoal, direção e financiamento das operações.

Das categorias estabelecidas, verifica-se que a articulação entre a ONU e os atores regionais pode variar desde os esforços diplomáticos até o destacamento de operações conjuntas, sendo que a divisão de responsabilidades também prevê que uma missão autorizada pelo CSNU seja executada por uma organização ou arranjo regional, constituindo, na prática, a transferência da execução do mandato da missão. Podemos exemplificar este último caso com a Missão das Nações Unidas na Bósnia-Herzegovina (UNMIBH – 1995-2002), na qual observamos uma variedade de articulações com atores regionais: a OTAN encarregou-se da manutenção de ambiente seguro e estável, a Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE) responsabilizou-se pela realização de eleições e a União Europeia cooperou no âmbito da assistência para o desenvolvimento.

O “Suplemento de Uma Agenda para a Paz” também destacou que a diferença de capacidade entre as diversas organizações regionais impedia o estabelecimento de um único modelo de cooperação com a ONU, pois as diferentes estruturas, mandatos e procedimentos de tomada de decisão exigiam adaptações no relacionamento entre os atores. No entanto, o documento não deixa claro quem são os atores regionais, ou pelo menos quais são as possibilidades de articulação além das organizações regionais formais, como a União Africana e a OEA. Neste sentido, o Relatório Brahimi (2000) acrescentou ao vocabulário dessa temática a expressão “potência regional” (*major regional power*), estabelecendo que quanto mais complexa a operação, maior a necessidade de apoio político, logístico e/ou militar deste tipo de ator.

Na análise de Freire e Lopes (2009, p. 15), o Relatório Brahimi reconheceu que as operações de paz “podem ser lideradas e/ou coordenadas por um Estado-membro, um grupo de Estados-membros ou por uma organização internacional”, e deixou explícita a centralidade dos níveis regional e estatal para a execução das missões. Assim, tal documento abriu a possibilidade para o CSNU aprovar o mandato de uma operação e transferir sua execução a um único país ou a um grupo de países que não constituem uma organização regional formal.

Um dos principais desafios da cooperação entre a ONU e os atores regionais no âmbito das operações de paz refere-se aos princípios que devem orientar o relacionamento entre os dois atores, uma vez que a própria instituição assume que não é possível definir um enquadramento formal para tais ações. O documento da *Lessons Learned Unit* (LLU) denominado *Cooperation between the United Nations and Regional Organizations/Arrangement in a peacekeeping environment* (1999), buscou delinear um mínimo denominador comum, a partir de alguns princípios:

I. O CSNU deve ser o principal órgão mantenedor da paz e segurança internacionais e a atuação dos atores regionais não deve diluir essa responsabilidade. O engajamento do CSNU é crucial para a credibilidade da ONU, que deve ser informada regularmente sobre as medidas que estão sendo adotadas pelos atores regionais;

II. A cooperação será fortalecida se o mandato da missão, aprovado pelo CSNU e atribuído aos atores regionais, utilizar-se de linguagem clara e concisa e tenha sido amplamente discutido, compartilhando informações, antes do destacamento da operação;

III. A divisão do trabalho deve ser claramente definida e acordada entre a ONU e os atores regionais, evitando-se a sobreposição de funções e a duplicação de esforços;

IV. A ONU e os atores regionais devem ter um entendimento comum sobre a doutrina e as regras de engajamento aplicadas nas diferentes operações e devem utilizar a mesma terminologia em seus documentos e ações;

V. A primazia das Nações Unidas, tal como estabelecido na Carta de São Francisco, deve ser respeitada. Em particular, os atores regionais não devem se envolver em acordos que pressupõem um nível de apoio da ONU que ainda não tenha sido discutido e aprovado pelos Estados-membros da organização.

Desta forma, ainda que não exista um enquadramento formal das modalidades de cooperação e divisão de responsabilidades entre a ONU e os atores regionais, existe um esforço para delimitar alguns princípios que orientem esse relacionamento, buscando manter a centralidade da ONU no sistema internacional.

Contudo, nos casos em que o CSNU transfere a execução do mandato de uma operação para um ator regional, a legitimidade da intervenção pode ser questionada, ainda que a ONU supervisione periodicamente a missão. O ator regional pode ser percebido pelas partes em conflito como um mediador parcial, seja pelo desequilíbrio de forças com os países da região (no caso de um ator hegemônico), da intenção desse ator em favorecer uma das partes em conflito, ou de uma ação interessada por parte do ator regional (MATHIASON, 2004). Além disso, não há garantias de que as organizações/arranjos regionais, na figura de seus principais membros, sejam isentas de interesses que se associem às hegemonias regionais, como é o caso da Nigéria na ECOWAS, da África do Sul na SADC, da Rússia na CEI e dos Estados Unidos na OTAN (BELLAMY et al., 2004).

Para Freire e Lopes (2009), a falta de diretriz para a articulação da ONU com os atores regionais, que defina e delimite as responsabilidades, está diretamente ligada à possibilidade de que a legitimidade das operações seja contestada, uma vez que ao invés de agirem de forma a complementar o sistema Nações Unidas, os atores podem representar interesses diferentes daqueles associados à essência de um processo de mediação e pacificação. Tal observação contrapõe-se ao argumento inicial de que a cooperação ONU-atores regionais poderia promover maior participação, consenso e democratização das relações internacionais.

No quadro abaixo é possível observar algumas vantagens e desvantagens da cooperação entre a ONU e os atores regionais, com foco nas organizações regionais e sub-regionais formais. As informações foram extraídas do estudo apresentado por Lewis e Marks (1998) a respeito da tendência da ONU a buscar parcerias com o intuito de melhor implementar as operações aprovadas pelo CSNU.

Quadro 5 - Operações de paz e Organizações Regionais

	Aspectos positivos	Aspectos negativos
Funções	As organizações regionais têm o potencial para atender toda a diversidade de operações de paz.	A maioria das organizações regionais tem pouca ou nenhuma capacidade militar.
Intervenção nas crises	A proximidade geográfica facilita o alerta às crises e a rápida mobilização diplomática.	As rivalidades tradicionais e a desconfiança mútua impedem a rápida e efetiva intervenção.

Uso da força (Capítulo VII)	As organizações regionais, entendidas como “fórum de primeira instância”, podem proporcionar legitimidade à ação coercitiva.	Apesar da “legitimidade”, as ações devem requerer a autorização e o monitoramento do CSNU.
Mobilização das capacidades militares	Os contingentes nacionais estão mais prontamente disponíveis dentro de cada região (rápida mobilização)	Na maioria das regiões em que são enviadas as operações da ONU, as forças militares disponíveis são fracamente equipadas e geralmente não partilham uma doutrina militar comum.
Conhecimento e consciência a respeito das crises	As organizações regionais possuem maior conhecimento e sensibilidade para tratar das crises.	Preconceitos históricos e culturais geralmente distorcem as percepções locais e limitam a efetividade das organizações regionais.

Elaboração própria, dados adaptados de: LEWIS, W. H.; MARKS, E. (1998)

O quadro sintetiza que, se por um lado, os organismos regionais são atores privilegiados nas dinâmicas das operações de paz, por seu melhor posicionamento para intervir, derivado sobretudo do suposto conhecimento mais profundo das causas, natureza e desdobramentos dos conflitos; por outro, considerando que as missões da ONU são enviadas às áreas menos desenvolvidas do mundo, a ação desses atores é condicionada pelas próprias limitações de estrutura administrativa, logística e material de algumas organizações, além das rivalidades tradicionais que impedem a construção da confiança necessária ao desdobramento das operações.

Não obstante a cooperação com os atores regionais represente uma alternativa para aliviar a sobrecarregada agenda de segurança da ONU, existe a possibilidade dessas operações serem instrumentalizadas para atender interesses de hegemonias regionais. No entanto, no passado os maiores contribuintes eram as grandes potências e suas ações também eram criticadas por não serem isentas de interesses estratégicos, seja pelo acesso facilitado a recursos naturais ou para conter os impactos do transbordamento dos conflitos para dentro de suas

fronteiras, como fluxo de refugiados e o tráfico de ilícitos. Assim, trata-se do mesmo assunto, que se refere, num quadro mais amplo, à própria razão da existência das Nações Unidas, seus propósitos e princípios.

De acordo com Bellamy e Williams (2005), desde o final da década de 1990 uma série de atores regionais passou a conduzir missões de paz fora do âmbito da ONU, a exemplo da campanha da OTAN em Kosovo (1999), da força australiana nas Ilhas Salomão (1999), da operação Palliser conduzida pelo Reino Unido em Serra Leoa (2000) e da operação Licorne destacada pela França na Costa do Marfim (2002). Segundo os autores, tais missões ganharam maior dinamicidade quando conduzidas fora do ordenamento jurídico da ONU.

Além disto, a maioria das operações aprovadas pela ONU após 1999 contou com a presença de atores regionais, como a ECOWAS nas missões na Costa do Marfim (UNOCI), na Libéria (UNMIL) e em Serra Leoa (UNAMSIL). No Burundi, a ONUB substituiu uma missão da União Africana que atendeu aos primeiros chamados de mediação para o conflito, assim como a força interina multinacional liderada pelos Estados Unidos precedeu a instalação da MINUSTAH, funcionando como mecanismo de destacamento rápido à crise haitiana. No Timor Leste, a UNMISSET foi estruturada a partir do desdobramento do componente militar da coalizão liderada pela Austrália naquele país (INTERFET). E, conforme já mencionado, a UNAMID é uma missão híbrida da ONU com a União Africana.

Na avaliação de Bellamy e Williams, a cooperação da ONU com os atores regionais mostrou-se de fundamental importância para a continuidade do aparato de resolução de conflitos da instituição frente ao afastamento dos tradicionais contribuintes. Segundo eles, mesmo as operações conduzidas fora do âmbito da ONU buscaram elementos de legitimidade que não comprometessem as atividades em campo.

O Relatório do Secretário-Geral Ban Ki-moon intitulado *Global field support strategy*, publicado em 26 de janeiro de 2010, que mais uma vez inseria na agenda de discussões a questão dos recursos disponíveis para a implementação das missões de paz, reconheceu que as parcerias com atores regionais foram amplamente utilizadas pela ONU na década de 2000. Porém, o Secretário-Geral argumentou que as missões em Darfur, no Kosovo e no Chade, em cooperação com a União Africana, OTAN e União Europeia, respectivamente, apresentaram grandes desafios operacionais em razão das diferenças de procedimentos e estruturas entre as organizações e a ONU. Desta forma, ele recomendou que tais experiências servissem como base para reavaliar os mecanismos institucionais de cooperação e propor novos padrões mais efetivos no futuro. (ONU, A/64/633, 2010).

4.3 A proteção de civis nos modelos de intervenção da ONU

Em discurso na Universidade de Oxford em 02 de fevereiro de 2011, Ban Ki-moon argumentou que a ONU entrou no século XXI carregando um legado de trágicos eventos que impulsionou a inserção da proteção humana no centro dos princípios da organização, tornando-se também a marca de sua gestão na Secretaria Geral. Para ele, a proteção humana é um instrumento chave das operações de paz, principalmente quando a ONU atua como um “bombeiro” para controlar as ameaças mais imediatas à sobrevivência de indivíduos e grupos em contextos de conflito e crises humanitárias. O Secretário-Geral enfatizou que o CSNU tem adotado uma postura responsável ao autorizar mandatos mais amplos e robustos, colocando a proteção de civis em conflitos armados no topo das prioridades operacionais da agenda de paz e segurança da organização. (KI-MOON, 2011).

Segundo Hultman (2013), desde o momento em que a mudança no padrão de conflitos tomou a agenda da ONU, a partir da constatação do predomínio das guerras intraestatais que afetavam diretamente os civis, a organização passou a preocupar-se com a proteção humana. O então Secretário-Geral Javier Pérez de Cuéllar (1982-1991), ao tratar do impacto dos conflitos para a população civil, declarou em 1991: “O que está envolvido não é o direito de intervenção, mas a obrigação coletiva dos Estados em levar alívio e reparação às emergências de direitos humanos.” (HULTMAN, 2013, p. 61, tradução nossa⁹⁴).

No entanto, naquele momento não havia um consenso a respeito da obrigação coletiva dos membros da ONU de agir decisivamente para colocar fim às atrocidades cometidas contra os civis em áreas de conflito. Somente em meados da década de 1990 o tema ganhou destaque, principalmente após os desastres humanitários que envolveram episódios de genocídio e limpeza étnica em que civis foram mortos aos olhos dos *peacekeepers*, gerando promessas de que a ONU nunca mais permitiria a repetição de tais atos. (HULTMAN, 2014)

Consoante com a Doutrina Capstone (2008), segundo a qual as decisões do CSNU refletem o debate normativo mais amplo que molda o ambiente internacional, os mandatos aprovados na década de 2000 estavam alinhados à norma da proteção humana, representando

⁹⁴ Do original: “What is involved is not the right to intervention but the collective obligation of States to bring relief and redress in human rights emergencies”. (HULTMAN, 2013, p. 61).

uma nova abordagem sobre o assunto por parte do órgão, bastante influenciada pela insistência do Secretariado em priorizar a temática. (BELLAMY; WILLIAMS, 2011)

Embora esteja inserido no quadro mais amplo em que o CSNU endossou o princípio da Responsabilidade de Proteger, o debate sobre a proteção humana é anterior e apareceu pela primeira vez no panorama das missões de paz no final da década de 1990. Na Resolução 1265 (1999), o CSNU reconheceu que os civis constituíam a maioria das baixas nos conflitos armados e que cada vez mais tornavam-se alvos de grupos rebeldes. Além de condenar estes atos, o órgão expressou sua disposição para responder a eles e atribuir aos mandatos das missões de paz elementos que as deixassem mais preparadas para lidar com os impactos dos conflitos sobre os civis. Um mês depois, a resolução 1270 (1999) autorizou a Missão das Nações Unidas em Serra Leoa (UNAMSIL) nos seguintes termos:

De acordo com o Capítulo VII da Carta das Nações Unidas, a ONU decide que para cumprir seu mandato, a UNAMSIL pode empregar a ação necessária para garantir a segurança e a liberdade de movimento de seus profissionais e, *dentro de suas capacidades e áreas de desdobramento, proteger civis sob a iminente ameaça de violência física, levando em consideração as responsabilidades do governo de Serra Leoa* [grifo do autor] (Nações Unidas, 1999 *apud* FOLEY, 2013, p. 13).

A Resolução citada inaugurou um período em que uma série de mandatos atribuiu explicitamente aos *peacekeepers* a responsabilidade de proteger os civis sob ameaça iminente contra sua integridade física. Conquanto seja necessário tomar cuidado em se referir ao CSNU como um ator unitário em razão da diversidade de interesses dos Estados que o compõe, neste caso, a proteção de civis foi um tema consensual entre seus membros, pois os mandatos aprovados entre 1999 e 2010 que incluíam a proteção de civis foram adotados por unanimidade. De acordo com o representante diplomático argentino presente na sessão que aprovou a Resolução 1270 (1999), esta introduziu uma nova dimensão política, legal e moral às missões de paz. (HULTMAN, 2013)

No ano seguinte, o Relatório Brahimi (2000) estabeleceu que

Os *peacekeepers* das Nações Unidas – tropas e policiais – que testemunharem violência contra civis devem presumidamente serem autorizados a colocar fim a ela, no alcance de seus meios, em apoio aos princípios básicos das Nações Unidas. Entretanto, operações que possuem mandato amplo e explícito para proteção de civis devem contar com recursos específicos necessários para cumprir o mandato. (ONU, A/55/305, 2000, p. 10, tradução nossa⁹⁵).

⁹⁵ Do original: “United Nations peacekeepers — troops or police — who witness violence against civilians should be presumed to be authorized to stop it, within their means, in support of basic United Nations principles. However, operations given a broad and explicit mandate for civilian protection must be given the specific resources needed to carry out that mandate.” (ONU, A/55/305, 2000, p. 10).

Em 2004, o CSNU lançou um documento sobre proteção de civis em conflitos armados, o qual foi incorporado pelo Escritório para Coordenação de Assuntos Humanitários da ONU (OCHA)⁹⁶. Nos anos seguintes, o CSNU adotou as Resoluções 1674 (2006) e 1894 (2009), reconhecendo o princípio da responsabilidade de proteger populações de genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade, assim como agir decisivamente para garantir a proteção dos civis sob ameaça iminente de violência física em contexto de conflitos armados.

O quadro 5 apresenta as missões de paz autorizadas pelo CSNU no período 2001-2010 que contaram com mandato para proteção de civis, detalhando em quais termos este objetivo foi estabelecido.

Quadro 6 - Missões de paz com mandato para proteger civis (2001-2010)

Operação	Mandato	Menção à proteção de civis
UNMIL Set 2003– Presente (Missão das NU na Libéria)	Resolução 1509 (2003)	Proteger o pessoal, as instalações e equipamentos da ONU; garantir a segurança e liberdade de movimento de seu pessoal, sem prejuízo aos esforços do governo; proteger os civis sobre ameaça física iminente, dentro de suas capacidades.
UNOCI Abr 2004 – Presente (Operação das NU na Costa do Marfim)	Resolução 1528 (2004)	Proteger o pessoal, as instalações e equipamentos das Nações Unidas; garantir a segurança e liberdade de movimento de seu pessoal, sem prejuízo à responsabilidade do Governo de Reconciliação Nacional; proteger os civis sob ameaça de violência física iminente, dentro de suas capacidades e áreas de destacamento.
MINUSTAH Jun 2004 – Presente (Missão de Estabilização das NU no Haiti)	Resolução 1542 (2004)	Proteger o pessoal, as instalações e equipamentos das Nações Unidas; garantir a segurança e liberdade de movimento de seu pessoal, levando em consideração a responsabilidade primária do Governo de Transição. Proteger civis sob ameaça iminente de violência física, dentro de suas capacidades e áreas de destacamento, sem prejuízo às responsabilidades do Governo de Transição e às autoridades políticas.

⁹⁶ OCHA, *Aide-memoire for the consideration of issues pertaining to the protection of civilians*, 2004. Disponível em <<http://www.un.org/zh/sc/documents/statements/2010/s-prst2010-25-annex.pdf>>. O documento encontra-se atualmente em sua 4ª edição atualizada em 2011.

<p>ONUB Jun 2004 – dez 2006 (Operação das NU no Burundi)</p>	<p>Resolução 1545 (2004)</p>	<p>Utilizar todos os meios necessários para cumprir o seguinte mandato, dentro de sua capacidade e nas áreas em que as unidades armadas estão destacadas, em coordenação com as comunidades humanitária e de desenvolvimento:</p> <ul style="list-style-type: none"> - sem prejuízo à responsabilidade do Governo de Transição do Burundi, proteger os civis sob ameaça iminente de violência física; - garantir a proteção do pessoal, dos equipamentos e instalações da ONUB, assim como a segurança e liberdade de movimento do contingente da ONUB.
<p>UNMIS Mar 2005– Jul 2011 (Missão das NU no Sudão)</p>	<p>Resolução 1590 (2005)</p>	<p>Tomar a ação necessária para proteger o pessoal, as instalações e equipamentos da ONU, garantir a liberdade de movimento do seu pessoal e dos agentes humanitários, e proteger os civis sob ameaça iminente de violência física, dentro das áreas de destacamento de suas forças e de acordo com suas capacidades,</p>
<p>UNAMID Jul 2007 – Presente (Operação Híbrida das NU/ União Africana em Darfur)</p>	<p>Resolução 1769 (2007)</p>	<p>Tomar a ação necessária, dentro das áreas de destacamento de suas forças e de acordo com suas capacidades, para: - proteger o pessoal, as instalações e equipamentos sob mandato da ONU, garantir a segurança e liberdade de movimento de seu pessoal e dos agente humanitários;- apoiar a implementação efetiva do Acordo de Paz de Darfur, prevenir a eclosão de ataques armados, e proteger os civis, sem prejuízo à responsabilidade do governo do Sudão.</p>
<p>MINURCAT Set 2007 – dez 2010 (Missão das NU na República Centro-Africana e Chade)</p>	<p>Resolução 1778 (2007)</p>	<p>Autoriza a operação da União Europeia (EUFOR) a:</p> <ul style="list-style-type: none"> - contribuir para proteger os civis em perigo, particularmente refugiados e deslocados internos; - contribuir para proteger o pessoal, as instalações e equipamentos da ONU e garantir a segurança e liberdade de movimento do pessoal sob mandato da ONU e associados.
<p>MONUSCO Jul 2010 – Presente (Missão de Estabilização das NU na República Democrática do Congo)</p>	<p>Resolução 1925 (2010)</p>	<p>Decide que a configuração da MONUSCO deve se basear na evolução dos acontecimentos locais e das conquistas dos seguintes objetivos por parte do governo do país e da missão da ONU:</p> <ul style="list-style-type: none"> - maior capacidade do governo da Rep. Dem. Congo para efetivamente proteger sua população, por meio do estabelecimento de forças de segurança sustentáveis que progressivamente assumam as responsabilidades de segurança da MONUSCO; <p>Convoca o Sistema ONU, junto a parceiros internacionais, a fornecer auxílio ao governo do país para consolidar as condições que garantam efetiva proteção de civis e desenvolvimento sustentável;</p> <p>Enfatiza que a proteção de civis deve ser prioridade nas decisões sobre capacidades e recursos disponíveis para a MONUSCO e autoriza a missão a utilizar todos os meios disponíveis, dentro de seus limites, capacidades e áreas de atuação, para levar a cabo seu mandato de proteção de civis;</p> <p>Estabelece que a missão deve garantir a efetiva proteção de civis, incluindo agentes humanitários, observadores de direitos</p>

		<p>humanos, que estejam sob ameaça iminente de violência física, particularmente da violência propagada pelas partes em conflito; garantir a proteção do pessoal, instalações e equipamentos da ONU;</p> <p>A MONUSCO também deve apoiar o governo do país a garantir a proteção de civis contra violações do direito humanitário internacional e abusos de direitos humanos, incluindo todas as formas de violência sexual e de gênero; promover os direitos humanos e lutar contra a impunidade, através de uma política de “tolerância zero”.⁹⁷</p>
--	--	---

Organização: BIGATÃO, J. P.

Fonte: DPKO. Disponível em <<http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/>> Acesso em 15/02/2015.

Verificamos que das 10 operações de paz aprovadas pelo CSNU no período 2001-2010, oito receberam mandato explícitos para proteger civis. As exceções foram as missões no Timor Leste (UNMISSET e UNMIT), que possuíam perfil de apoio à administração civil do país e contingente militar gradativamente reduzido.

Ao longo da década, é possível observar que os mandatos para proteção de civis, todos eles incluindo a proteção dos profissionais da ONU, tornaram-se cada vez mais específicos. No entanto, a expressão “sem prejuízo à responsabilidade do governo” pode ser entendida como um condicionante imposto pelo governo do país que recebeu a missão para que aceitasse este tipo de mandato. Ban Ki-moon (2011) ressaltou em seu discurso na Universidade de Oxford que os governos do Chade, do Sudão e da República Democrática do Congo em alguns momentos interpretaram a prática da proteção de civis como uma tarefa que extrapolava o mandato da ONU, apresentando restrições quando à implementação da norma, embora tenham consentido a missão⁹⁸.

Na avaliação de Bellamy e Williams (2011), os mandatos robustos da década de 2000, respaldados pelo Capítulo VII e investidos da responsabilidade de proteção de civis, representaram grandes avanços para as missões de paz e foram aprovados com o consentimento

⁹⁷ Em março de 2013, tendo em vista a deterioração da segurança na região oriental da República Democrática do Congo, especialmente nas províncias de Oriental, Kivu do Norte e do Sul, o CSNU autorizou a Brigada de Intervenção por um ano, renovada até 31 de março de 2015. Constituída de três batalhões de infantaria, um de artilharia e uma força especial, a Brigada de Intervenção recebeu um mandato inédito nas missões de paz da ONU, sendo autorizada a neutralizar grupos armados com a finalidade de estabilizar a violência que ameaçava as autoridades estatais e a população civil. Para mais informações, consultar <<http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/monusco/mandate.shtml>> Acesso em 02/02/2015

⁹⁸ Em 2011, ao tratar da situação na Líbia, o CSNU pela primeira vez autorizou um mandato coercitivo, com o uso da força, para a proteção de civis, sem contar o consentimento do governo central. Porém, a aplicação da força ficou a cargo da OTAN, e não de uma tropa multinacional sob comando da ONU. Consultar Resolução 1973, 2011. Disponível em <[http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1973\(2011\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1973(2011))> Acesso em 25/11/2014.

das partes em conflito. Contudo, conforme destaca Johnstone (2011) muitos consentimentos formais garantidos ao CSNU adquiriram outro significado na prática das missões. No caso do Sudão, por exemplo, o consentimento dado à ONU por meio do Acordo de Paz de Darfur (2006) rapidamente tornou-se obsoleto, pois o governo sudanês recusava-se a cooperar com a UNAMID. Em Serra Leoa, a liberdade de movimento dos integrantes da operação de paz era tão restrita que os *peacekeepers* foram praticamente reféns do governo local.

Ao analisar a missão de paz da ONU em Darfur, Sloan (2014) argumentou que o princípio do consentimento e a necessidade de manter boas relações com o governo sudanês limitava os *peacekeepers* a uma postura não-confrontativa que prejudicava a consecução do mandato, por exemplo, dificultando as respostas aos ataques contra civis perpetrados por forças do próprio governo.

Na prática, as ressalvas e os problemas relacionados com o consentimento resultou em operações de paz que empregaram a força para proteger civis com pouca frequência e, na maioria dos casos, apenas contra atores não-estatais (apesar do fato de que as forças do governo eram muitas vezes igualmente culpadas). (BELLAMY; WILLIAMS, 2011, p. 828, tradução nossa⁹⁹).

Por outro lado, Hultman, Kathman e Shannon (2013) ressaltaram que, apesar de operar com algumas limitações, as missões da ONU com mandato robusto contribuíram positivamente para diminuir o número de mortes de civis. Os pesquisadores avaliaram tal efeito a partir dos dados mensais sobre o número e o tipo de *peacekeepers* (militares, policiais ou observadores) nas missões da ONU e o número de mortes de civis em conflitos armados na África Subsaariana, no período de 1991 a 2008¹⁰⁰. Os resultados mostraram que quanto maior o contingente de forças militares e policiais nas missões da ONU com mandato robusto, menor a quantidade de baixas civis. Na direção inversa, quando se tratava do envio de observadores militares (que, diferente das forças militares e policiais, não podem utilizar armamento) não houve impacto positivo na diminuição da morte de civis, sendo inclusive constatado um aumento das vítimas.

Segundo os autores, as tropas militares da ONU são importantes para separar os grupos combatentes e ocupar espaços (zonas tampão) que poderiam ser utilizados para atingir

⁹⁹ Do original: “In practice, the caveates and problems related to consent resulted in peace operations employing forces to protect civilians infrequently and in most cases only against non-state actors (despite the fact that government forces were often equally culpable.”. (BELLAMY; WILLIAMS, 2011, p. 828)

¹⁰⁰ Os autores utilizam a base de dados do Uppsala Conflict Data Program/ Peace Research Institute, Oslo (UCDP/PRI) para informações sobre conflitos, o UCDP Georeferenced Events Dataset para os dados sobre mortes de civis e as informações do DPKO para coletar os contingentes das missões.

civis. Os estudos também mostraram que os policiais contribuíram para o patrulhamento das comunidades, reduzindo as oportunidades para que os grupos em oposição cometessem atrocidades contra os civis. A pesquisa apontou que o envio de observadores militares não é adequado para o objetivo de proteger civis, pois eles não possuem os meios para cumprir tal tarefa. (HULTMAN; KATHMAN; SHANNON, 2013).

Desta forma, notamos que existem efeitos positivos, mas também entraves na implementação da norma da proteção de civis. Mais uma vez a “linha de Mogadíscio” se faz presente na análise sobre as dificuldades da ONU para traduzir em ações os modelos de intervenção autorizados pelo CSNU. No caso da proteção de civis, os mandatos robustos e a provisão de contingentes adequados e em número suficiente indicam maiores possibilidades de que os *peacekeepers* atinjam seus objetivos; porém, o princípio do consentimento limita a aplicação da norma a determinadas circunstâncias.

Johnstone (2011) avaliou que os dilemas presentes nas discussões a respeito dos limites das operações de paz da ONU frente ao princípio do consentimento remetem a uma questão mais abrangente sobre a disposição das elites locais dos países em conflito para aceitar a ingerência de atores externos, mesmo que estes se comprometam com o fortalecimento da capacidade estatal e com a provisão de assistência para o desenvolvimento. Muitas vezes, a necessidade de restabelecer a soberania sobre o território e controlar grupos armados levam essas elites a aceitarem a presença dos atores externos; porém, quando estes últimos desafiam as formas de governo locais, por exemplo, questionando as ações das forças do governo contra a população frente aos princípios dos direitos humanos, o risco de perder a cooperação daqueles que consentiram a missão torna-se iminente.

O caso do Sudão ilustra o argumento, pois o presidente do país, Omar al-Bashir, inicialmente cooperou com a UNAMID em virtude de pressões internacionais que indicavam seu possível indiciamento pelo Tribunal Penal Internacional por crimes de guerra e crimes contra humanidade, dadas as atrocidades cometidas contra civis, principalmente na região de Darfur. No entanto, após concorrer e vencer as eleições de 2010, Bashir passou a reprovar algumas ações da UNAMID, por exemplo, determinando que o governo sudanês fosse informado de todas as movimentações dos *peacekeepers* pelas estradas e cidades de sua área de atuação e que as forças do governo inspecionassem suas bagagens. (JOHNSTONE, 2011).

Avaliamos que os modelos de intervenção aprovados pelo CSNU na década que sucedeu a publicação do Relatório Brahimi possuíam características consonantes com as recomendações deste documento, especialmente no que diz respeito ao aumento dos recursos

humanos e financeiros destinados às missões e à autorização de mandatos mais robustos e voltados à proteção de civis. Em comparação com as missões da década de 1990, de fato os mandatos confiaram aos *peacekeepers* maiores capacidades com vistas a evitar que eles testemunhassem atrocidades sem possuir meios materiais e legais para reagir.

De todas as missões aprovadas no período 2001-2010, apenas uma não possuía mandato com menção explícita ao Capítulo VII da Carta da ONU e duas não foram conferidas com a função de proteger civis. Porém, o Capítulo VII não significou a transformação de uma missão de paz em uma operação de guerra, dados os limites impostos às ações dos *peacekeepers*, que fizeram com que muitos dos dilemas enfrentados na implementação das missões fossem semelhantes àqueles verificados na década de 1990, inseridos na problemática que contrapõe as missões multidimensionais com mandatos robustos, o princípio do consentimento das partes e as limitações quanto ao uso da força por parte dos *peacekeepers*.

Com isto, concluímos que a reforma das operações de paz não alterou a essência deste instrumento, pois concentrou-se no fortalecimento da capacidade dos *peacekeepers*, buscando garantir que as missões contassem com recursos adequados às atividades que desempenhariam. Mesmo conseguindo mobilizar mais recursos, expandindo de forma significativa o contingente das missões e o orçamento destinado a elas, ao final da década de 2000 as discussões novamente apontavam a necessidade de se estabelecer parcerias que fortalecessem a capacidade da ONU para responder aos conflitos.

5. A DISTRIBUIÇÃO DA INSEGURANÇA HUMANA E A FÓRMULA DO *PEACEBUILDING*

Neste capítulo abordamos a relação entre conflito e desenvolvimento e analisamos os instrumentos utilizados pela ONU para atingir a paz sustentável, apontada nos documentos da instituição como o objetivo final das missões de paz. A análise nos permitirá concluir a resposta ao questionamento central deste trabalho, referente à adequação entre a concepção de paz que orientou o processo de reforma das missões da ONU, a partir da publicação do Relatório Brahimi (2000), e o modelo de intervenção proposto para traduzir tal concepção na prática das missões.

Inicialmente, discutimos as novas nuances da insegurança humana, a partir dos estudos que ampliaram as análises dos conflitos abordando, além das clivagens étnicas, os fatores econômicos e os impactos sociais das formas de violência intraestatal que predominaram na década de 2000. Observamos que enquanto o número de conflitos e de mortes em combate diminuiu gradativamente, os conflitos impactaram de forma mais profunda no desenvolvimento humano, promovendo uma deterioração dos indicadores sociais.

Em seguida, para compreender a forma como as missões da ONU responderam a estas características e impactos dos conflitos, analisamos a concepção da paz sustentável e os instrumentos das operações de paz para atingi-la. Explicamos porque a vertente do *peacebuilding* tornou-se um imperativo estratégico das missões da ONU, a ponto de todas as missões aprovadas no período 2001-2010 apresentarem atividades voltadas à consolidação da paz em seus mandatos.

Ao avaliar os componentes do *peacebuilding* propostos pelo Relatório Brahimi (2000) e sua incorporação nos mandatos das missões, identificamos um modelo bastante homogêneo e rígido que foi aplicado sem diferenciação a respeito dos contextos políticos, econômicos e sociais. Assim, questionamos a coerência entre a paz que a ONU declara promover, a partir do trato das causas dos conflitos, e a paz que efetivamente promove ao aplicar um modelo único que não é sensível ao contexto. Com o intuito de aprofundar esta discussão, apresentamos os estudos sobre o modelo da paz liberal e a forma como este se insere na concepção de paz promovida pela ONU. Identificamos que as respostas desta organização aos conflitos condicionam-se à promoção e reprodução de modelos políticos e econômicos específicos, voltados à transposição de formas de governança de cunho liberal aplicadas como “tratamento de choque” nas sociedades que emergem de crises e guerras civis.

A análise apresentada neste capítulo nos ofereceu elementos para refletir sobre a natureza da reforma das operações de paz, levando-nos a concluir que a agenda da reforma adotou uma abordagem de solução de problemas e não se preocupou em colocar em debate a adequação dos modelos de intervenção para as sociedades em que são aplicados. As diretrizes da reforma voltaram-se à melhoria da performance das missões, fortalecimento da capacidade de resposta a partir das mudanças doutrinárias, a exemplo da noção de operações robustas, e garantia de maiores recursos humanos, materiais e financeiros que se adequassem às demandas operacionais.

Por fim, destacamos alguns aspectos do panorama das operações de paz ao final da primeira década de reforma, a fim de exemplificar determinados argumentos que foram discutidos ao longo do trabalho e de avaliar mudanças e continuidades nas missões destacadas no período 2001-2010.

5.1 Novas nuances da insegurança humana

Nos últimos anos, a relação entre conflito e desenvolvimento despertou maior atenção dos pesquisadores dedicados à compreensão das causas das guerras civis e dos custos econômicos e sociais resultantes destes conflitos¹⁰¹. Agências de desenvolvimento e organismos multilaterais também buscaram compreender por que a maioria das manifestações de violência expressa-se nos países mais pobres do globo e quais seriam as estratégias para preveni-las.

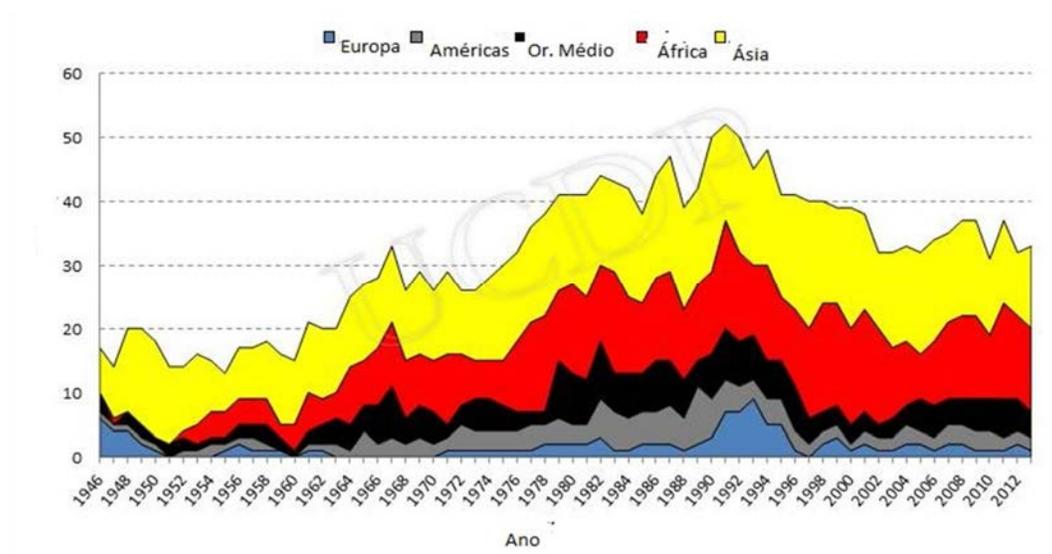
De acordo com Fukuda-Parr (2010), a Declaração do Milênio (2000) estabeleceu a erradicação da pobreza e a promoção da paz como objetivos centrais a serem buscados pelos países, assim como o relatório *In larger freedom: towards development, security and human rights for all* (A/59/2005) declarou que a paz e o desenvolvimento são objetivos inextricavelmente interligados, pois atingir um deles não é somente uma finalidade, mas também um meio para garantir o outro.

Conforme indicam a figura 13 e a tabela 4, os conflitos armados contemporâneos concentram-se em regiões periféricas quando se adota o critério o desenvolvimento dos países, especialmente na África e Ásia. Tomando em conta a intensidade dos conflitos, em termos de

¹⁰¹ Tratamos especialmente deste tema em SAINT-PIERRE, H. L.; BIGATÃO, J. P. As Cambiantes Faces da Guerra e a Adequação da Estratégia. **Revista Brasileira de Estudos Estratégicos**, v. 1, p. 2, 2009.

número de mortes, as situações mais graves na atualidade são encontradas no Chade, República Democrática do Congo, Sri Lanka e Sudão, especialmente na região de Darfur. (THEMNÉR; WALLERSTEEN, 2014)

Figura 13 - Distribuição dos conflitos armados por região (1946-2013)



Fonte: UCDP, 2014. Disponível em <http://www.pcr.uu.se/digitalAssets/66/66314_1armed-conflict-by-region.pdf> Acesso em 12/02/2015.

Tabela 4 – Número de conflitos armados por região (2000-2010)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Europa	1	2	1	1	2	2	1	2	2	1	1
Or. Médio	3	3	2	3	3	5	5	4	4	5	5
Ásia	19	15	12	15	15	16	16	14	15	15	12
África	15	16	15	11	10	7	10	12	15	13	10
Américas	1	2	2	2	3	2	2	3	3	3	3
Total	39	38	32	32	33	32	34	35	37	37	31

Fonte: THEMNÉR; WALLERSTEEN, 2014, p. 543.

Em contraposição às normas das Convenções de Genebra (1949), os civis tornaram-se os alvos deliberados da violência na contemporaneidade, contabilizando as maiores vítimas em termos de mortes e também de deslocamentos forçados, além de terem suas vulnerabilidades exploradas pelas facções em conflito, como, por exemplo, no recrutamento e apoio que fornecem a determinados grupos, geralmente em troca de proteção e meios para sobrevivência. Segundo Munckler (2005, p. 19, tradução nossa), nos conflitos contemporâneos, “(...) 80 por cento dos mortos e feridos são civis, e somente os 20 por cento restantes correspondem aos soldados vítimas de ações de combate”.¹⁰²

De acordo com o Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial (Banco Mundial, 2011), o impacto dos conflitos em número de mortes em combate tem diminuído gradativamente, representado ao final da década de 2000 um quarto do número registrado na década de 1980. Apesar desta significativa redução, em 2008 ainda existiam 1,5 bilhão de pessoas vivendo em países afetados por conflitos que misturam violência criminal e violência política. Por este motivo, Kaldor (2007) prefere definir as sociedades afetadas por conflitos como zonas de insegurança, de modo a enfatizar não apenas os aspectos de violência física, mas também as violações de direitos humanos, os crimes contra a população civil e as consequências diretas para o desenvolvimento humano, como pobreza, fome, desnutrição e proliferação de doenças.

Segundo o Relatório de Desenvolvimento Humano de 2005 (PNUD, 2005, p. 12), embora as mortes decorrentes de combate tenham diminuído gradativamente,

Os custos do conflito violento para o desenvolvimento humano não são suficientemente valorizados. Na República Democrática do Congo, as mortes atribuíveis direta ou indiretamente ao conflito excedem as perdas sofridas pela Grã-Bretanha no conjunto da Primeira e da Segunda Guerra Mundial. Na região sudanesa do Darfur, mais de 1 milhão de pessoas foram deslocadas devido a conflitos. As vítimas imediatas destes e de outros conflitos ficam periodicamente debaixo dos holofotes dos meios de comunicação internacionais. Mas o impacto de longo prazo do conflito violento sobre o desenvolvimento humano é mais oculto.

¹⁰² Do original: “(...) el 80 por ciento de los muertos y heridos son civiles, y sólo el restante 20 por ciento corresponde a los soldados víctimas de las acciones de combate”. (Munckler, 2005, p. 19).

Figura 14 – Mortes em combater nas guerras civis (1960-2008)



Fonte: Banco Mundial, 2011, p. 3.

Desde o final da Guerra Fria, muitas análises passaram a explorar a fragilidade estatal e as polarizações sociais, especialmente as divisões étnicas e religiosas, como as principais causas das guerras civis (KALDOR, 1999). Outros estudos enfatizaram as motivações econômicas dos conflitos, argumentando que o objetivo dos grupos armados não se referia às questões de identidade, mas à busca por lucro e sobrevivência em meio a sociedades empobrecidas. (COLLIER; HOEFFLER, 2002).

Munkler (2005, p. 9, tradução nossa) destacou que nem sempre é possível determinar com precisão as causas dos conflitos civis, pois são episódios que representam um amálgama de “(...) ânsias de poder pessoais, convicções ideológicas, contraposições étnico-culturais, assim como cobiça e corrupção (...)”¹⁰³. Segundo ele, as diferenças étnico-culturais e religiosas muitas vezes são exploradas como forma de angariar apoio e mobilizar combatentes, além de servir para reforçar a oposição entre os grupos que reivindicam autonomia. O autor também argumentou que a economia da guerra e da violência são fatores primordiais para

¹⁰³ Do original: “(...) ansias de poder personales, convicciones ideológicas, contraposiciones étnico-culturales, así como codicia y corrupción (...)”. (MUNKLER, 2005, p. 9).

compreender as guerras civis que eclodiram no pós-Guerra Fria, pois “empresários da guerra” operam grandes redes de negócios na economia globalizada, ligados ao crime organizado internacional, como o tráfico de armas, de recursos valiosos como o diamante, gerando lucros que financiam os grupos armados e sustentam suas próprias fortunas.

Ostby (2008) destacou a relação entre os grupos identitários e a desigualdade nas dinâmicas que desencadeiam as guerras civis. Para ele, a desigualdade econômica não é um fator suficiente para gerar conflito; porém, a chamada desigualdade horizontal representa uma equação com maiores probabilidades de desencadear violência, já que se refere à desigualdade de poder e de recursos entre grupos que também se diferenciam de outras formas – etnia, religião, língua, cultura. Assim, a diferença étnica em si não constituiria uma fonte de conflito. Nem a desigualdade econômico-social, de forma isolada. Porém, quando combinadas, tais variáveis aumentariam a possibilidade de conflitos na medida em que um grupo de indivíduos que se reconhecem como semelhantes passa a controlar as instituições estatais e usufruir da renda gerada pelo monopólio da exploração dos recursos de um país e de privilégios para ter acesso a serviços básicos, enquanto os outros grupos sentem-se discriminados e marginalizados.

Ao explorar as causas das guerras civis a partir de um conjunto de dados referente ao período 1960 a 1999, Collier e Hoeffler (2002) encontraram pouca relação entre a incidência de guerra civil e as divisões étnicas, ideológicas, religiosas. Para eles, as variáveis que apresentaram maior relação com a incidência deste tipo de conflito estavam ligadas à habilidade de financiá-lo – pagar os combatentes e comprar armamentos –, ao nível econômico do país e à estrutura do setor produtivo. Neste sentido, as guerras civis incidem com mais frequência em países que apresentam menores níveis de renda, estagnação ou declínio econômico, e abundância de recursos naturais exploráveis.

Em trabalho posterior, Collier, Hoeffler e Rohner (2009) dedicaram maior atenção à hipótese da viabilidade da guerra civil, argumentando que a organização e manutenção de um grupo armado é bastante custosa, o que torna a viabilidade de constituí-lo mais importante do que a motivação para a guerra. Desta forma, justificaram que as clivagens de cunho étnico, cultural e ideológico são utilizadas pelos grupos armados como instrumento para a construção de narrativas que mobilizem apoio; porém não são as principais causas dos conflitos.

Segundo Collier (2007), existe uma estreita relação entre guerra civil e desenvolvimento econômico. Nos países menos desenvolvidos do mundo, que estão às margens do sistema econômico global, observa-se que a pobreza combinada com o declínio econômico podem facilitar a adesão dos indivíduos aos grupos armados na medida em que as pessoas não

possuem grandes expectativas quanto ao futuro. Além disso, condições econômicas em deterioração podem indicar um Estado em vias de falência que provavelmente não estará preparado para enfrentar uma rebelião ou ao menos dificultá-la.

Por exemplo, em 1997, quando se dirigia à capital da República Democrática do Congo¹⁰⁴, Laurent Kabila, líder do grupo rebelde *Alliance Democratic Liberation Forces* (AFDL), confidenciou a um jornalista que tudo que precisou para organizar a rebelião que derrubaria o regime de Mobutu Sese Seko foi 10 mil dólares e um telefone que operasse via satélite. Segundo ele, a população era tão pobre que com 10 mil dólares foi possível contratar um pequeno exército; e o telefone serviu para negociar os contratos futuros com empresas de mineração interessadas em explorar os valiosos recursos do país. (COLLIER, 2003) Kabila levantou fundos para a rebelião ao firmar acordos com pequenas mineradoras estadunidenses, sendo a principal delas a American Mineral Fields, que adiantou pagamentos e cedeu um jatinho particular ao futuro presidente do país, em troca do monopólio da compra de diamantes e de privilégios nos direitos de exploração das reservas de cobalto, zinco e cobre. (ROSS, 2005).

Collier (2007) identificou uma armadilha do conflito (*conflict trap*) ao observar que as condições econômicas que favorecem a eclosão das guerras civis deterioram-se ao longo de seu desdobramento, transformando-as em uma armadilha da qual é difícil escapar. Para ele, a guerra é oposto do desenvolvimento, e os custos econômicos e sociais dos conflitos aumentam o risco de recorrência, mesmo que acordos políticos tenham sido firmados sob o aval de organizações multilaterais. Tal argumento torna-se relevante a partir do registro de que parte dos conflitos verificados na década de 2000 já estava ativa por mais de 10 anos, alternando ciclos de violência, como nos casos da República Democrática do Congo, Libéria e Serra Leoa. Além disso, 90 por cento das guerras civis da década de 1990 ocorreram em países que já haviam enfrentado o mesmo tipo de conflito nos 30 anos anteriores. (Banco Mundial, 2011).

As guerras civis reduzem o crescimento econômico dos países, aumentam os gastos militares dos governos, danificam a infraestrutura básica e a provisão de serviços, destroem escolas, domicílios e até mesmo hospitais. Além das consequências econômicas e sociais, as guerras civis também contribuem para afetar a saúde mental dos indivíduos, sendo possível notar um aumento dos quadros de depressão e estresse pós-traumático na população dos países afetados. (COLLIER et al., 2003).

¹⁰⁴ Na época o país se chamava Zaire.

Ao tomar como exemplo um caso clássico da armadilha do conflito, Ulloa, Katz e Kekeh (2009) apontaram que a República Democrática do Congo experimentou, entre 1960 e 2008, a maior queda de renda per capita de todos os países dos quais se tem registro. Entre 1995 e 2003, a renda per capita caiu de U\$ 169,6 para U\$ 122,7, valor que representava 25 por cento do nível verificado em 1960. Os autores ressaltaram que após 2003, quando um acordo político entre os beligerantes foi assinado sob o aval da ONU e do governo sul-africano, a performance macroeconômica da República Democrática do Congo melhorou e o PIB nacional cresceu uma média de seis por cento ao ano até 2009. No entanto, os prospectos para uma melhora significativa da renda per capita não são positivos. De acordo com um estudo *do African Development Bank Group* (2008), se mantida a média de crescimento econômico verificada entre 2002-2006, de 5,3 por cento ao ano, o renda per capita do país atingirá o nível verificado em 1960 apenas no ano 2060.

Um grande problema para os projetos de desenvolvimento na República Democrática do Congo é o setor de infraestrutura, que impacta diretamente nos custos dos fatores de produção. O país, segundo maior em extensão territorial do continente africano, totalizando 2.344.858 quilômetros quadrados, possui apenas 600 quilômetros de rodovias pavimentadas. Além disso, sustenta o menor índice de eletrificação do continente.¹⁰⁵ (African Development Bank Group, 2008).

Este exemplo mostra o quão impactantes e profundas são as consequências dos conflitos para o desenvolvimento econômico e humano. Além das vítimas fatais, as consequências para o desenvolvimento dos países são devastadoras, envolvendo a destruição da infraestrutura básica e deterioração dos indicadores sociais em geral. De acordo com o Relatório Mundial do Desenvolvimento (Banco Mundial, 2011), uma das maiores consequências dos conflitos na vida dos civis é a necessidade de abandonarem seus lares em busca de abrigo seguro. O documento registrou que ao final de 2009, cerca de 42 milhões de pessoas sofreram este tipo de impacto, sendo 15 milhões de refugiados que deixaram seu país de origem e 27 milhões de deslocados internos.

¹⁰⁵ Atualmente a China é o principal financiador de diversos projetos na área de infraestrutura na República Democrática do Congo, especialmente rodovias e energia. No entanto, os resultados ainda estão aquém do esperado. De acordo com o projeto *Lighting Africa*, apenas 11 por cento da população da República Democrática do Congo possuía acesso a eletricidade. O país consegue explorar cerca de dois por cento de seu potencial de geração de energia hidroelétrica. Mais informações em <https://www.lightingafrica.org/wp-content/uploads/bsk-pdf-manager/27_DRC-FINAL-August-2012-x_LM.pdf> Acesso em 28/02/2015.

Gates, Nygard e Strand (2012) apresentaram um estudo empírico sobre as consequências dos conflitos para o desenvolvimento das sociedades, tomando como base os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) estabelecidos pela ONU em 2000, considerando-os um consenso global sobre as prioridades da área no início do século XXI. Os resultados da pesquisa apontaram que países que vivenciaram conflitos no período 1991-2008 apresentaram desempenho muito abaixo do grupo que não confrontou este tipo de situação. Nenhum dos países afetado por conflitos havia alcançado um dos objetivos do milênio até o período analisado.

Os conflitos tornaram-se especialmente prejudiciais para o desempenho dos países quanto às metas de redução da pobreza e da fome, acesso à educação primária, mortalidade infantil e acesso à água potável. A pesquisa indicou que cinco anos ininterruptos de conflito de intensidade moderada, ao se tomar em conta o número de vítimas fatais, leva em média três a quatro por cento da população de um país à desnutrição. Segundo Collier, Hoeffler e Söderbom (2004), considerando que as guerras civis duram em média seis anos e geralmente são quatro vezes mais longas que as guerras interestatais, as consequências deste tipo de conflito para o desenvolvimento dos países merecem especial atenção.

Os efeitos das guerras civis muitas vezes transbordam as fronteiras, não somente pelos visíveis fluxos de refugiados, mas também por integrantes de grupos armados que buscam abrigo para se organizarem e voltarem ao combate. Na região dos Grandes Lagos africanos é possível identificar um complexo fluxo de refugiados e combatentes que contribuíram para o transbordamento de conflitos, a exemplo das guerras no Burundi e em Ruanda que influenciaram-se mutuamente e também afetaram as dinâmicas de violência na República Democrática do Congo, entre o final da década de 1990 e início dos anos 2000. (COLLIER et al., 2003).

Na avaliação de Fukuda-Parr (2010), as consequências políticas, econômicas e sociais dos conflitos e a preocupação com sua recorrência estimularam maior alinhamento entre as agenda de segurança e de desenvolvimento. No âmbito das missões de paz, identificamos que este processo ocorreu a partir da transformação do *peacebuilding* em imperativo estratégico. De acordo com o Relatório de Desenvolvimento Humano de 2005, os impactos dos conflitos para a segurança humana por si só justificam a formulação de estratégias direcionadas à sua prevenção e resolução, e à reconstrução dos países que recém-superaram esta condição, buscando estancar os ciclos de violência. (PNUD, 2005).

O Relatório do Banco Mundial que discutiu os mecanismos causais da “armadilha do conflito” elencou recomendações para evitar que os países recém saídos do conflito caíssem nesta armadilha. Entre elas estão intervenções militares, fortalecimento das instituições do Estado de Direito, projetos de ajuda para o desenvolvimento e políticas de comércio orientadas a superar a marginalização destes países no mercado mundial. (COLLIER et al., 2003). Barnett et al. (2007) argumentam que o Banco Mundial evita referir-se ao conceito de *peacebuilding*, pois de certa maneira ele remonta a seu mandato original de atuar na reconstrução de países no pós-Segunda Guerra, sendo que a instituição modificou seu perfil de atuação, voltando-se para a assistência técnica e financeira aos países em desenvolvimento com o intuito de auxiliá-los a superar a pobreza e a trilhar os caminhos do desenvolvimento. Assim, atualmente o Banco Mundial e também o FMI adotam o conceito de “recuperação pós-conflito” (*post-conflict recovery*).

Embora utilizem terminologias diferentes, tanto os documentos sobre as missões de paz da ONU quanto o Banco Mundial e o FMI referiam-se a um mesmo conjunto de atividades voltadas aos países considerados recém saídos do conflito, com o intuito de fornecer instrumentos para que eles superem os ciclos de violência. No âmbito das operações de paz, a vertente do *peacebuilding* não é uma novidade, já que apareceu em 1992 do documento “Uma Agenda para a Paz”, de Boutros-Ghali. Porém, no processo de revisão das operações de paz, o *peacebuilding* ganhou destaque, tornando-se a concepção norteadora das propostas de reforma e o instrumento pelo qual a ONU buscava alcançar a paz sustentável.

5.2 A paz sustentável e a fórmula do *peacebuilding*

Entre o final da década de 1990 e início dos anos 2000 a ONU adotou uma abordagem mais abrangente e de longo prazo para conduzir os processos de pacificação, no contexto da reforma e fortalecimento das operações de paz. Em documento publicado em abril de 2001, intitulado “Não há saída sem estratégia: a tomada de decisão no Conselho de Segurança e o encerramento ou transição das Operações de Paz da ONU”¹⁰⁶, o então Secretário-Geral Koffi Annan afirmou que o propósito último de uma operação de paz é alcançar a paz sustentável. (ONU, S/2001/394, 2001)

¹⁰⁶ Do original: “No exit without strategy: Security Council decision-making and the closure or transition of United Nations peacekeeping operations”. (S/2001/394).

Considerando as disputas que envolvem dois ou mais Estados, a paz sustentável foi descrita como resultado de um acordo mutuamente consentido, segundo o qual, as partes em conflito passam a respeitar a independência política e a integridade territorial de cada uma. Nestes casos, o papel das operações de paz limita-se a abrir espaço para negociações políticas que garantam a restauração do *status* anterior ao conflito. A paz significa o término da violência e retorno às condições “normais”, segundo a linguagem das resoluções da ONU.

Por outro lado, em ambientes domésticos, para onde foram direcionadas as operações de paz que analisamos neste trabalho, atingir-se-ia a paz sustentável “não quando todos os conflitos são removidos da sociedade, mas quando os conflitos inerentes à sociedade possam ser resolvidos pacificamente por meio do exercício da soberania estatal e, de modo geral, pela governança participativa” (ONU, S/2001/394, 2001, p. 2, tradução nossa¹⁰⁷). Assim, para o então Secretário-Geral da ONU, as missões de paz, quando se retiram dos países, devem deixar como legado um Estado com capacidades fortalecidas para o exercício da soberania e mecanismos de governança participativa.

Por governança participativa, entendemos algo que vai além do exercício da autoridade formal do poder político, incluindo, além das instituições governamentais, mecanismos não-governamentais através dos quais as pessoas e organizações podem apresentar suas demandas (ROSENAU, 1992 apud KARNS; MINGST, 2010). Diferentemente de significar a paz resultante da eliminação de todas as formas de violência direta e indireta, a que denominam “paz positiva” na concepção de Galtung, a paz sustentável estaria associada ao fortalecimento de mecanismos governamentais e não-governamentais em determinada sociedade, os quais possuiriam capacidade de administrar pacificamente as controvérsias entre indivíduos e grupos sociais. A questão que vem à tona a partir da concepção de paz sustentável definida por Annan é a seguinte: de que forma as missões de paz da ONU operacionalizaram este conceito? Um ator externo é capaz de criar a paz sustentável em um país recém saído do conflito?

O Relatório Brahimi (2000) atribuiu a tarefa de criar condições para a paz sustentável às atividades de *peacebuilding*, que seriam responsáveis por consolidar as conquistas dos *peacekeepers*, após estes estabilizarem a violência, e induzir um processo de mudanças políticas, econômicas e sociais que engendrariam um ambiente autossustentável nas

¹⁰⁷ Do original: “(...) not when all conflicts are removed from society, but when the natural conflicts of society can be resolved peacefully through the exercise of State sovereignty and, generally, participatory governance”. (ONU, S/2001/394, 2001, p. 2).

sociedades recém saídas do conflito. Segundo Paffenholz (2010), os diferentes entendimentos sobre a paz implicam em diferentes formas para se alcançá-la; da mesma forma, o conceito de *peacebuilding* não possui um significado único e pode referir-se distintas abordagens, conjunto de atividades e horizonte temporal.

A origem da concepção de *peacebuilding* é encontrada nos trabalhos de Galtung, especialmente no texto publicado na década de 1970 “Três abordagens para a paz: *peacekeeping*, *peacemaking* e *peacebuilding*”, e é fundamentada na distinção entre a paz negativa – ausência de violência física – e a paz positiva – ausência de violência indireta, que é o tipo de violência observado no tecido social e relativo à formas de exploração, repressão e injustiças mais profundas. Para Galtung, o *peacekeeping* seria o instrumento para se alcançar a paz negativa; enquanto o *peacemaking* e o *peacebuilding* orientar-se-iam à promoção da paz positiva. (GALTUNG, 1976).

As atividades de *peacemaking*, voltadas ao diálogo e negociação, se encarregariam de identificar as tensões entre as partes em conflito, ou seja, as principais causas da violência; já o *peacebuilding* seria a ferramenta para tratar destas causas, construindo um sistema capaz de recorrer a si próprio, assim como um corpo saudável tem capacidade de gerar seus próprios anticorpos e não necessita da administração de remédios. Este sistema seria construído a partir do fortalecimento das capacidades locais de gerenciamento e resolução de conflitos. (GALTUNG, 1976).

No âmbito da ONU, o *peacebuilding* apareceu pela primeira vez no documento “Uma Agenda para a Paz” (1992), quando Boutros-Ghali se referiu a “ações que buscam identificar e apoiar estruturas que tendem a fortalecer e solidificar a paz no intuito de evitar a reincidência do conflito” (ONU, A/47/277- S/24111, 1992, par. 21, tradução nossa¹⁰⁸). Assim, o *peacebuilding* encerraria o ciclo de uma missão de paz e funcionaria como um instrumento de consolidação do trabalho feito pela ONU e de prevenção de novos conflitos.

Na avaliação de Paffenholz (2010), enquanto na concepção de Galtung as atividades *peacebuilding* deveriam preocupar-se com o desenvolvimento de estruturas e instituições fundadas nos valores de justiça, equidade e cooperação, a “Agenda para a Paz” apresentava uma concepção mais estreita, que associava o termo a atividades de desarmamento, repatriamento de refugiados, treinamento de forças de segurança, monitoramento de eleições e

¹⁰⁸ Do original: “action to identify and support structures which will tend to strengthen and solidify peace in order to avoid relapse into conflict.” (ONU, A/47/277- S/24111, 1992, par. 21).

proteção dos direitos humanos. Para esta autora, estas atividades poderiam no máximo serem entendidas como os primeiros passos em direção à paz positiva, mas careciam de um esforço mais profundo e de longo prazo para representarem a operacionalização do termo original.

No mesmo sentido, Haugerudbraaten (1998) identificou que a “Agenda” estabeleceu uma inadequação entre o fundamento do *peacebuilding* – lidar com as causas profundas dos conflitos, em suas dimensões econômica, social, cultural e humanitária – e as medidas elencadas para cumprir esta função – desarmamento, restauração da ordem, monitoramento de eleições e reformas institucionais. Tais medidas, associadas a intervenções de curto prazo, não carregam em si o potencial para abordar as causas fundamentais dos conflitos, pois remetem a ações superficiais que deveriam ser complementadas por esforços mais profundos e de longo prazo que se adequassem ao contexto para o qual eram enviadas as missões.

No Relatório Brahimi (2000), o *peacebuilding* adquiriu um *status* de elemento essencial dos processos de paz conduzidos pela ONU, consolidando a noção de que as missões de paz não deveriam apenas gerenciar conflitos, mas também transformar o contexto no qual o conflito se desenvolveu, criando zonas de estabilidade que fossem sustentáveis para prevenir o retorno da violência e profundas, no sentido de envolver elementos que extrapolavam a segurança física, pois também deveriam lidar com o desenvolvimento humano.

A declaração presidencial do CSNU de 20 de fevereiro de 2001 reconheceu que as operações de paz estavam cada vez mais próximas da vertente do *peacebuilding*, orientadas à prevenção do surgimento, da recorrência ou da continuação dos conflitos por meio de mecanismos políticos e humanitários e de programas de desenvolvimento, erradicação da pobreza, governança e promoção da democracia, implementados a curto e longo prazo.¹⁰⁹ Paris (2010) avaliou que a ONU visava um duplo objetivo ao adotar o *peacebuilding* como estratégia para alcançar a paz sustentável: restaurar a soberania de um país, potencializando as chances de que o conflito não recorresse, e a garantir mínimas condições de estabilidade para a retirada das tropas. A concentração de esforços na área do *peacebuilding* também estava ligada ao desejo de que os esforços e os recursos despendidos pela ONU e seus países membros não fossem em vão. A tônica da instituição na década de 2000 balizou-se na premissa de que as operações de paz deveriam ser capazes de ir além da estabilização da violência, propondo

¹⁰⁹ Disponível em <<http://www.un.org/press/en/2001/sc7014.doc.htm>> Acesso em 07/12/2014.

estratégias para lidar com os problemas fundamentais que instigam as crises e conflitos em determinados países, evitando sua recorrência.

Nota-se que o documento publicado por Annan imprimiu uma leitura específica à concepção do *peacebuilding*. Tratar das causas dos conflitos e tornar um país capaz de resolver por si próprio as disputas que se revelam em seu interior foi considerado sinônimo de implementar ações voltadas à “construção institucional e promoção da boa governança e do Estado de Direito, auxiliando as partes a desenvolverem instituições legítimas e abrangentes” (ONU, S/2001/394, 2001, p. 2, tradução nossa¹¹⁰). Esta seria a fórmula para que os países escapassem da “armadilha do conflito”.

De acordo com Paffenholz (2010, p. 47, tradução nossa)

[...] o *peacebuilding* termina quando um país no pós-conflito é percebido pela comunidade internacional como capaz de garantir a mínima segurança de seu povo (permitindo as forças externas [os *peacekeepers*] se retirarem), assim como apto a estabelecer estruturas democráticas que funcionem (geralmente entendido como um governo nacional legitimado por eleições observadas e reconhecidas internacionalmente).

Annan ressaltou que as dificuldades para operacionalizar o *peacebuilding* associam-se à fase anterior de estabilização e promoção da paz negativa, tendo em vista as características de cada conflito, principalmente o número e o grau de hostilidade entre os beligerantes e a quantidade de grupos vulneráveis no país em questão. Nos casos mais complexos, como naqueles em que existem múltiplas facções hostis sem liderança representativa, Annan sugeriu que as resoluções do CSNU autorizassem mandatos sob o Capítulo VII, entendido como respaldo para resolver os problemas de comprometimento das partes, aumentando os custos para aquelas que violassem os acordos e garantindo que haveria meios para resistir àqueles que buscassem impedir a ONU de cumprir seu mandato (ONU, S/2001/394, 2001). De fato, tal recomendação pode ser constatada na elaboração dos modelos de intervenção. Conforme analisado no capítulo anterior, nove das dez operações de paz aprovadas no período 2001-2010 receberam o respaldo do Capítulo VII da Carta.

No entanto, o documento de Annan indica que o acionamento do Capítulo VII relaciona-se muito mais com a função dissuasória imputada a ele do que com a expectativa de que os *peacekeepers* de fato utilizem a força. Conquanto recomenda-se que as missões sejam

¹¹⁰ Do original: “institution-building and the promotion of good governance and the rule of law, by assisting the parties to develop legitimate and broad-based institutions.”. (PAFFENHOLZ, 2010, p. 47).

planejadas para operar nos piores cenários possíveis, evitando surpresas para as quais os *peacekeepers* não estejam preparados, a atribuição de caráter impositivo a uma missão e o provimento de meios para que ela cumpra suas funções visam criar nas partes em conflito a percepção de credibilidade e preparo da força de paz da ONU suficientes para executar as tarefas designadas a ela.

O Relatório Brahimi (2000), ao propor que as missões da ONU não apenas gerenciassem conflitos, mas também buscassem transformá-los, indicou que as ações de *peacebuilding* deveriam se pautar na reintegração dos ex-combatentes à sociedade civil; no fortalecimento do Estado de direito; no aprimoramento do respeito aos direitos humanos; na promoção da democracia e de técnicas de resolução de conflitos e reconciliação. O quadro 6 mostra os componentes de *peacebuilding* indicados no Relatório que foram atribuídos às missões autorizadas entre 2001 e 2010.

Quadro 7 - Operações de paz autorizadas pelo CSNU no período 2001-2010 e componentes do *peacebuilding* estabelecidos no Relatório Brahimi¹¹¹

	Timor Leste UNMISET	Libéria	Costa do Marfim	Haiti	Burundi	Sudão	Timor Leste UNMIT	Sudão/Darfur	RCA / Chade	RDC
Reintegração de ex-combatentes à sociedade civil			X	X	X	X		X		X
Fortalecimento do Estado de direito	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Aprimoramento do respeito aos direitos humanos	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Promoção da democracia	X	X	X	X	X	X	X	X		X
Promoção de técnicas de resolução de conflitos e de reconciliação	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X

Organização: BIGATÃO, J. P.

Fonte: DPKO. Disponível em <<http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/>> Acesso em 24/01/2015.

Legenda: RCA: República Centro-Africana; RDC: República Democrática do Congo.

¹¹¹ Os exemplos de atividades estabelecidas para cada componente de *peacebuilding* estão descritos no quadro 2.

Comprovamos que as propostas inseridas no Relatório Brahimi (2000) com relação ao *peacebuilding* de fato estavam presentes nos mandatos das operações de paz autorizadas pelo CSNU entre 2001 e 2010. As missões na Costa do Marfim (UNOCI), no Haiti (MINUSTAH), no Burundi (ONUB), no Sudão (UNMIS) e na República Democrática do Congo (MONUSCO) contaram com todas as atividades de *peacebuilding* elencadas no Relatório. Tarefas nas áreas de aprimoramento dos direitos humanos, fortalecimento do Estado de Direito e promoção de técnicas de resolução de conflitos foram atribuídas a todas as missões aprovadas no período analisado. Apenas a operação em Darfur (UNAMID) não contou com o item de promoção da democracia em seu mandato. Acreditamos que isto se deve ao fato da UNMIS, voltada ao governo do Sudão, já possuir esta vertente.

Apesar da constatação de que as atividades de *peacebuilding* foram inseridas nos mandatos das operações de paz analisadas, questionamos a adequação dos objetivos estabelecidos com o propósito de construir a paz sustentável e tratar das causas dos conflitos, de forma a evitar sua recorrência. Ou seja, questionamos a medida em que tais atividade possuem o potencial para alterar o *status* de um conflito e lidar com suas causas.

De acordo com Barnett et al. (2007), a perspectiva dos atores externos, tal como a ONU, suas agências, fundos e programas, prevalece na escolha das atividades de *peacebuilding*; ou seja, o planejamento e a execução destas ações vinculam-se mais à oferta de tarefas que as organizações estão aptas a executar do que à demanda específica de cada país que as receberão. Tal argumento é bastante elucidativo para compreender as vertentes de *peacebuilding* das operações de paz da ONU, uma vez que é possível notar que diferentes conflitos foram abordados com os mesmos instrumentos, o que contradiz a proposta inicial de tratar das causas dos conflitos (normalmente diferentes para cada caso) e evidencia que as atividades propostas não são sensíveis aos contextos para o qual foram planejadas e deveriam se adequar. Por isto, consideramos que, no âmbito das operações de paz, o *peacebuilding* assemelha-se a uma fórmula única aplicada indiscriminadamente a países com diferentes particularidades sem antes considerar as peculiaridades de cada conflito.

Ao tomar como exemplo as missões no Haiti (MINUSTAH) e em Darfur (UNAMID), constatamos que seus mandatos foram pautados em objetivos similares de garantia da segurança, o auxílio ao processo político e a promoção dos direitos humanos, e que ambas receberam todas as atividades de *peacebuilding* descritas no Relatório Brahimi (2000). No entanto, no momento em que os respectivos mandatos foram estabelecidos, o Haiti passava por

problemas de governabilidade e violência propagada por gangues e ex-militares; enquanto a região de Darfur enfrentava graves dificuldades no relacionamento com o governo sudanês e vivenciava o enfrentamento de diferentes etnias, facções e grupos armados na disputa por recursos e território.

Autesserre (2009) avaliou as ações de *peacebuilding* na República Democrática do Congo a partir da interação entre a intervenção internacional e as dinâmicas locais, no período 2003-2006, quando a ONU já considerava que o país havia entrado na fase de pós-conflito em virtude do diálogo político conduzido pela organização em conjunto com o governo da África do Sul, resultando em um acordo de paz entre os principais beligerantes em 2003. Segundo esta autora, embora as agendas locais possuam papel decisivo na sustentabilidade dos esforços de estabilização, pois as rivalidades por recursos e território ocorrem no nível micro, o processo de paz praticamente negligenciou este nível, pautando-se nas dimensões nacional e internacional; ou seja, nas relações entre atores externos e governo de transição. O resultado disto foi que, enquanto os atores externos rotulavam o país como “pós-conflito”, a violência ainda estava presente no cotidiano de comunidades, famílias e indivíduos. Segundo Autesserre (2003), os episódios de violência, principalmente nas regiões orientais do país, eram interpretados por diplomatas e agentes humanitários externos como características naturais de determinadas comunidades, e não como evidências de que o conflito continuava mesmo após a assinatura de acordos de paz.

Assim, o enquadramento da República Democrática do Congo na categoria de “pós-conflito” pelos atores internacionais conduziu a determinadas ações para as quais o contexto local não estava preparado. A principal consequência disto foi a realização de eleições, tomadas como a estratégia mais apropriada e efetiva para consolidar a democracia no país e, conseqüentemente, a paz. Porém, as eleições consideradas justas e legítimas aos olhos dos atores externos, em 2006 e 2011, não funcionaram como elementos de consolidação da paz, pois a presença de grupos armados continuou ameaçando a população civil.

A prova da fragilidade do país em sustentar o processo de transição do conflito para a paz foi a decisão do CSNU, em março de 2013, de autorizar uma Brigada de Intervenção, a primeira deste tipo na evolução das missões de paz, com mandato para neutralizar grupos armados da região oriental da República Democrática do Congo. Enquanto este ato foi interpretado pelos atores internacionais como medida para lidar com a reincidência do conflito, a população local o entendia como ação para enfrentar a continuidade do conflito.

Outro exemplo que ilustra como as operações de paz são moldadas a partir da compreensão unilateral do problema, adotando um enquadramento que valoriza determinados aspectos em detrimento de outros foi a missão no Haiti. O primeiro Comandante Militar da MINUSTAH, general Augusto Heleno Ribeiro Pereira, declarou repetidas vezes que o problema do país não era exclusivamente militar, embora a missão estivesse estruturada de forma a valorizar este aspecto. Segundo Heleno, “o país padece mais de problemas sociais, ecológicos e políticos do que, propriamente, militares” (PEREIRA, 2005, p. 7) e, desta forma, a ação militar possuía um papel limitado na resolução do conflito. Na opinião do general, um dos problemas mais graves do Haiti era o desemprego, que atingia cerca de 80 por cento da população ativa. Sobre este aspecto, não se realizaram ações assertivas por parte da MINUSTAH.

Desde 2004, as diversas modificações no perfil da missão da ONU no Haiti moviam-se em direção do fortalecimento das estratégias de segurança, processo político e assistência eleitoral. Mesmo após o terremoto de janeiro de 2010, quando se reconheceu a deterioração da infraestrutura e economia do país como cada vez mais fragilizada, o mandato da MINUSTAH continuou valorizando a restauração das capacidades institucionais em detrimento de uma agenda socioeconômica para o país.¹¹²

Ao considerarmos as causas das guerras civis ressaltadas por Collier e Hoeffler (2002) –a combinação de estagnação econômica, baixa renda e disponibilidade de recursos– e os mecanismos de desigualdade horizontal destacados por Ostby (2008), observamos que as atividades de *peacebuilding* das missões autorizadas no período 2001-2010 possuem pouco potencial para abordar estas variáveis, representando medidas bastante genéricas diante da complexidade das dinâmicas dos conflitos.

Conforme mostramos no capítulo 2, a partir da Doutrina Capstone (2008), o DPKO passou a enfatizar que as missões de paz são apenas um dos componentes de um processo mais abrangente de transição do conflito para a paz. O documento não atribuiu às operações de paz tarefas nas áreas de infraestrutura, emprego e governança econômica. Estas seriam ações de consolidação da paz, recuperação econômica e desenvolvimento a longo prazo sob

¹¹² Para o acompanhamento das modificações do mandato da MINUSTAH, consultar: <<http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/minustah/mandate.shtml>> Acesso em 14/01/2015. Sobre as atividades da ONU no Haiti, consultar: MONTENEGRO, B. M. P. Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti (2004-2011): problemas, progressos e desafios. São Paulo: Programa de Pós-Graduação de Relações Internacionais San Tiago Dantas, 2013.

responsabilidade do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional, e portanto estariam fora do mandato das missões.

Esse tipo de abordagem, que fragmenta as respostas da ONU às causas dos conflitos, nos leva a classificar as atividades das missões de paz voltadas ao *peacebuilding* como incoerentes com a proposta inicial de que o produto final destes instrumentos deveria ser a paz sustentável. A fragmentação dos esforços entre diferentes atores dificulta a transformação do perfil das missões, limitando o processo de paz a fases que priorizam determinados aspectos, sendo que as operações de paz concentram-se mais na estabilização e no perfil militar do que na consolidação da paz. Desta forma, o modelo proposto pela Doutrina Capstone (2008) é incompatível com a concepção de paz inserida no Relatório Brahimi (2000).

Além disto, questionamos a originalidade das atividades de *peacebuilding* inseridas nas missões autorizadas no período 2001-2010, pois a comparação com alguns dos mandatos implementados na década de 1990 mostra que a fórmula do *peacebuilding* já havia sido aplicada em casos anteriores. O quadro 8 descreve os objetivos de cinco operações de paz da ONU autorizadas na década de 1990 que contaram com a vertente de *peacebuilding*.

Quadro 8 – Os objetivos de algumas operações de paz aprovadas na década de 1990¹¹³

Sigla Operação Período	Objetivos estabelecidos no mandato que autorizou a missão
ONUSAL Jul 1991–Abr 1995 (Missão de Observação das NU em El Salvador)	Verificar a implementação dos acordos entre o governo de El Salvador e a FMLN, incluindo o cessar-fogo; a reforma das Forças Armadas; a criação da nova força policial; a reforma dos sistemas judicial e eleitoral; verificação dos direitos humanos, ocupações de terra e questões econômicas e sociais.
UNTAC Mar 1992–Set 1993 (Autoridade Transitória das NU no Camboja)	Assegurar a implementação dos Acordos de Paris; monitorar a situação de direitos humanos; organizar eleições, acordos militares, administração civil; manter a lei e a ordem; repatriar os refugiados; recuperar a infraestrutura do país.
UNOMIL Set 1993–Set 1997 (Operação das NU na Libéria)	Prestar os bons-ofícios e auxiliar na implementação dos acordos de paz; investigar possíveis violações do cessar-fogo; desmobilizar os combatentes; auxiliar a prestação de ajuda humanitária; investigar possíveis violações dos direitos humanos; observar eleições.

¹¹³ Das 35 missões autorizadas pelo CSNU na década de 1990, escolhemos cinco que apresentam objetivos semelhantes àqueles designados para as missões aprovadas na década de 2000. A lista completa das operações de paz aprovadas na década de 1990 consta no Anexo I.

UNMIH Set 1993–Jun 1996 (Missão das NU no Haiti)	Monitorar a implementação do Acordo da Ilha do Governador; ajudar o governo democrático a sustentar um ambiente estável; auxiliar a profissionalização das Forças Armadas e a criação de uma força policial; estabelecer um ambiente propício para a condução de eleições livres e legítimas.
UNMIBH Dez 1995 — Dez 2002 (Missão das NU na Bósnia-Herzegovina)	Auxiliar na implementação de alguns pontos do Acordo de Dayton; ajuda na reforma da polícia da Bósnia; prestação de assistência humanitária; coordenação de eleições; reabilitação da infraestrutura; reconstrução econômica.

Organização: BIGATÃO, J. P.

Fonte: DPKO. Disponível em <<http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/>> Acesso em 12/12/2014

Assim, a análise dos modelos de intervenção autorizados entre 2001-2010 mostra que as missões de paz incorporaram a maioria ou todos os objetivos da vertente de *peacebuilding* delineados no Relatório Brahimi (2000). Entretanto, esses mostram-se generalistas para responder com eficiência às particularidades dos conflitos e das sociedades dos países que recém superaram esta condição. Quando aq

ueles objetivos são comparados com os objetivos guiaram algumas missões da década de 1990, podemos concluir que a reforma não produziu uma mudança substantiva na forma como a ONU buscou prevenir o retorno da violência. Ao invés de indicar novos instrumentos para consolidar a paz após o período de estabilização, a reforma concentrou-se no aperfeiçoamento daqueles já existentes, na tentativa de garantir mais recursos para a implementação das missões e de estabelecer parcerias com outras instituições para compartilhar o peso orçamentário.

A partir destas considerações, retomamos o argumento de Paffenholz (2010), segundo o qual, os diferentes entendimentos existentes sobre a paz exigem diferentes formas para se alcançá-la, e traçamos algumas considerações a respeito da natureza da paz que é promovida pela ONU com base nos estudos sobre o modelo da paz liberal.

5.3 A paz sustentável na forma da paz liberal

No estudo das relações internacionais, tradicionalmente define-se a paz em oposição à guerra. A área dedicada aos estudos sobre a paz, cuja fundação é atribuída a Galtung, ampliou a concepção de paz, acoplando a ela os valores da justiça social e da liberdade. Neste

sentido, a paz se opõe não somente à guerra, mas também à violência em suas formas estrutural e cultural, mais estáticas e ocultas do que a violência direta (GALTUNG, 1969). A ONU, por sua vez, instituiu no processo de reforma das operações de paz o princípio de que o objetivo final destas intervenções é promover a “paz sustentável”. Porém, poucos questionam o tipo de paz que substituiria as situações de conflito, ou seja, a forma em que a paz sustentável se expressaria nas sociedades pós-conflito.

Segundo Richmond (2005), a teorização sobre a paz está oculta nos debates sobre como responder aos conflitos. Os atores públicos e privados que atuam nos níveis local, nacional e internacional assumem que a paz é uma forma ideal pela qual vale a pena despender esforços. Porém, não esclarecem que forma ela tomaria ao final do processo de transição do conflito para a paz. Para o autor, a ausência de debate sobre a natureza da paz significa que “geralmente considera-se a paz um conceito tão ontologicamente sólido que não requer nenhum debate” a seu respeito. (RICHMOND, 2005, p. 5, tradução nossa¹¹⁴). Este autor argumentou que a paz promovida por atores internacionais, tal como a ONU, vincula-se a um discurso elaborado por aqueles que supostamente a conhecem e possuem os meios para reproduzi-la em outras sociedades. Longe de representar um tipo ideal, é possível reconhecer que a paz que está sendo promovida por esses atores possui uma natureza específica, de cunho liberal, e que atualmente está associada à transposição de formas de governança para as sociedades recém-saídas do conflito.

Paris (2004) aplica a mesma linha argumentativa à análise das operações de paz da ONU que se pautam na vertente do *peacebuilding*. Este ator avalia que, apesar de serem descritas pela organização como atividades de assistência técnica dirigidas a sociedades afetadas por conflitos com o intuito de estabilizá-los e evitar sua recorrência, elas promovem um modelo particular de organização política e econômica, fundamentado em valores e princípios liberais. Estes valores e princípios são identificados nas estratégias e ações da ONU para lidar com os conflitos, principalmente ao se tomar a abordagem multidimensional das operações de paz. Trata-se, de modo geral, das estratégias de democratização e liberalização econômica que são apresentadas como o caminho para construir sociedades estáveis e seguras, e que no panorama das operações de paz assumem a forma, por exemplo, de promoção de eleições e fortalecimento do Estado de Direito, acompanhados por programas de ajuste econômico promovidos no pós-conflito, principalmente pelo Banco Mundial e Fundo

¹¹⁴ Do original: “it is generally thought that peace as a concept is so ontologically solid that no debate is required”. (RICHMOND, 2005, p. 5).

Monetário Internacional, conforme analisado nos mandatos das missões e na Doutrina Capstone (2008) nos capítulos anteriores.

Assim, os argumentos de Paris (2004) e Richmond (2005) nos levam a verificar se a “paz sustentável”, apresentada nos documentos da ONU como o objetivo final das operações de paz, provém de uma interpretação específica a respeito da configuração que a paz deve assumir, a que chamaram de *paz liberal*. Segundo estes autores, a paz liberal possui um discurso legitimador, uma forma e métodos próprios. O anseio de *resolver* conflitos, ao invés de gerenciá-los, disseminado principalmente pela ONU, mas também incorporado nos discursos de acadêmicos, tomadores de decisão, agências de desenvolvimento e ONGs, estimulou a criação de um consenso segundo o qual as operações de paz contribuem para a construção de uma ordem internacional liberal composta por Estados democráticos.

Richmond (2004) denominou este fenômeno como *peacebuilding consensus* e identificou suas origens no pensamento liberal-institucionalista sobre a forma em que se configuraria a paz após as grandes guerras do início do século XX. Paris (2004) situou as raízes da paz liberal, que pode ser considerada o substrato do *peacebuilding consensus*, no pensamento liberal do século XVIII; mas ressaltou que Woodrow Wilson foi pioneiro em levar este pensamento ao campo da ação política, a partir da proposta de tornar o mundo mais pacífico por meio da disseminação da democracia, no contexto do pós-Primeira Guerra.

Revisitar as opiniões de Wilson sobre gerenciamento de conflitos é um ponto de partida natural para uma investigação sobre as operações de *peacebuilding* contemporâneas, que tem se baseado em uma série de convicções similares, incluindo a suposição de que a democratização e a mercantilização promovem a paz em países recém saídos de guerras civis. (PARIS, 2004, p. 41, tradução nossa¹¹⁵).

A teoria da paz democrática, originalmente voltada a compreender a incidência de conflitos entre países que adotam formas liberais de governo, influenciou investigações a respeito da relação entre as democracias e as guerras civis. Estas investigações passaram a defender que países democráticos geralmente são menos propensos a enfrentar conflitos dentro de suas fronteiras. Assim, a democracia seria a forma de governo que favoreceria tanto a paz entre os Estados quanto no interior deles. (PARIS, 2004).

¹¹⁵ Do original: “Revisiting Wilson’s beliefs about conflict management is a natural starting-point for an investigation of contemporary peacebuilding operations, which have been based on a similar set of beliefs, including the assumption that democratization and marketization foster peace in countries just emerging from civil wars.”. (PARIS, 2004, p. 41).

De acordo com Hegre (2004), um número considerável de estudos encontrou confirmação empírica de que a relação entre o nível de democracia e a probabilidade da incidência de guerras civis é expressa por um “U invertido”. Isso significa que autocracias e democracias consideradas bem estabelecidas enfrentam menores risco de guerras civis, enquanto regimes democráticos pouco consolidados e transições de regimes autocráticos para democráticos apresentam os maiores riscos. No entanto, o autor ponderou que pouquíssimos estudos identificaram um efeito direto da democracia na promoção da paz. Tomando outras variáveis, como por exemplo a renda per capita e indicadores de socioeconômicos, não foram encontradas vantagens da democracia sobre regimes autocráticos quanto à promoção da paz¹¹⁶.

Embora não seja possível assegurar com convicção que a democracia é um caminho seguro para consolidar a paz, especialmente considerando países com baixos índices de desenvolvimento econômico recém saídos das zonas de conflito, tal afirmação ecoou com bastante força e frequência no interior da ONU.

Boutros-Ghali afirmou que a democracia

[...] favorece a evolução do contrato social sobre o qual a paz duradoura pode ser construída [e] é o único meio a longo-prazo para arbitrar e regular muitas tensões políticas, sociais, econômicas e étnicas que constantemente ameaçam separar sociedades e destruir Estados. (BOUTROS-GHALI, B. *An Agenda for Democratization*, 1996 apud PARIS, 2004, p. 42, tradução nossa¹¹⁷).

Annan proclamou, durante o encerramento do encontro ministerial “Em direção a uma comunidade de democracias”, em 2000, que a democracia é “um meio altamente efetivo de prevenir conflitos, dentro e entre Estados” (apud Paris, 2004, p. 43). Os dois Secretários-Gerais foram responsáveis pela implementação das primeiras operações de paz da ONU que contaram com a vertente de *peacebuilding* – como nos casos de Angola, Moçambique, Camboja, Bósnia, Libéria, todos na década de 1990– tornando-se importantes legitimadores do *peacebuilding consensus* e do discurso da consolidação da paz.

Contudo, a tradução deste discurso na prática das operações de paz baseou-se na aplicação de uma fórmula única que combinou medidas liberalizantes, como a promoção da democracia e dos direitos humanos e a integração das sociedades que emergem do conflito na

¹¹⁶ Para mais informações sobre o debate da paz democrática, consultar: GLEDITSCH, N. P; HEGRE, H. *Peace and Democracy: three levels of analysis*. Journal of Conflict Resolution, v. 41, n. 2. 1997 (p. 283-310); e HEGRE, H. *Democracy and Armed Conflicts*. Journal of Peace Research, v. 51, n. 2, 2004 (p. 159-172).

¹¹⁷ Do original: “[...] fosters the evolution of the social contract upon which lasting peace can be built [and] is the only long-term means of both arbitrating and regulating many political, social, economic and ethnic tensions that constantly threaten to tear apart societies and destroy states”. (BOUTROS-GHALI, B. *An Agenda for Democratization*, 1996 apud PARIS, 2004, p. 42).

economia mundial, e pouco respeitou as peculiaridades de cada contexto. Em muitos casos, ao invés de funcionarem como ferramentas para consolidar a paz, tais medidas acabaram exacerbando as causas dos conflitos ou até mesmo criando novas condições para a proliferação da violência, principalmente em virtude do acirramento das tensões sociais e da fragilidade das instituições domésticas para tratar desses efeitos desestabilizadores.

Paris (2004) analisou 11 operações da ONU autorizadas no período 1989-1997 que adotaram a fórmula do *peacebuilding*, encontrando resultados bastante contraditórios com a promessa de consolidar a paz sustentável¹¹⁸. No Camboja e na Libéria, por exemplo, os esforços de democratização, basicamente limitados à promoção de eleições, deram origem a governos que reverteram os movimentos iniciais em direção à construção democracias multipartidárias, colaborando com o surgimento de regimes autoritários que posteriormente enfrentaram oposição armada, incitando o retorno da violência. Em Angola, a promoção de eleições presidenciais que tinham como candidatos os líderes dos dois principais grupos rivais –o MPLA e a UNITA– aumentou a tensão entre eles e funcionou como catalizador da violência, após a contestação dos resultados do pleito que ocorreu em setembro de 1992. Estima-se que nos dois anos que sucederam a tentativa de democratização de Angola, cerca de 300 mil pessoas tenham perdido suas vidas, número que supera o total de mortes em combate nos 18 anos de guerra civil no país.

Segundo Paris (2004), o problema da implementação da paz liberal nas sociedades que emergem do conflito é que o processo de liberalização carrega em si a ideia de competitividade entre indivíduos, seja no campo político ou econômico, muitas vezes aplicado em sociedades que ainda não possuem condições de dirimir possíveis distúrbios. Neste sentido, o autor considera que a fórmula do *peacebuilding* está imbuída de uma visão altamente otimista sobre os efeitos pacificadores da liberalização e cria falsas expectativas a respeito de seus resultados.

Com base nos estudos de caso, Paris (2004) identificou que algumas condições são necessárias para que as ações de *peacebuilding* que visam consolidar a paz liberal possam evitar a recorrência do conflito, a exemplo do desengajamento dos principais beligerantes, como ocorreu nos casos da Namíbia e da Croácia. Entretanto, dificilmente os países que recebem operações da ONU com a vertente do *peacebuilding* apresentam estas condições ideais, seja

¹¹⁸ Os casos analisados por Paris (2004) foram: Namíbia (1998-1990), Nicarágua (1989-1992), Angola (1991-1997), Camboja (1991-1993); El Salvador (1991-1995), Moçambique (1992-1994), Libéria (1993-1997), Ruanda (1993-1996), Bósnia (1995-2002), Croácia (1995-1998) e Guatemala (1997).

porque as missões iniciam-se antes mesmo dos acordos de paz serem assinados, ou em razão da resistência de determinados grupos armados em cumprir os termos acordados.

Ao avaliar as dinâmicas de conflito e construção da paz na região ocidental do continente africano, Reno (2009) argumentou que muitos dos esforços internacionais de “reconstruir” e “restaurar” instituições democráticas em países que emergem do conflito partem equivocadamente do pressuposto de que, antes do conflito, essas instituições faziam parte da realidade local. Para ele,

(...) não está claro que os países propensos a conflito na África Ocidental alguma vez possuíram elementos significativos de burocracias eficazes que privilegiaram o bem público, estimularam a economia, ou priorizaram a oferta de serviços à população. (RENO, 2009, p. 52, tradução nossa¹¹⁹).

O autor ressaltou que, na realidade, tais países possuíam formas de governo muito diferentes, que funcionavam às margens da burocracia estatal formal. No período anterior ao conflito que eclodiu na Libéria e na Costa do Marfim, por exemplo, líderes de milícias ocupavam cargos governamentais e ao mesmo tempo coordenavam relações patrimonialistas, dentro de dinâmicas que não se aproximam de modelos democráticos.

Desta forma, Reno (2009) avaliou que as ações de consolidação da paz no pós-conflito, orientadas à construção institucional e implementação de formas democráticas de governo, são disfuncionais em relação às sociedades em que são aplicadas. Na melhor das hipóteses, tais ações funcionariam se fosse possível realizar uma transformação radical nas relações políticas e sociais dos países da África Ocidental, alterando as estruturas de autoridade, fato que o autor considera altamente inviável. Ao buscarem reproduzir um modelo específico de organização política, social e econômica, as operações de paz assumem, portanto, um caráter educativo e muitas vezes impositivo de critérios civilizatórios, que privilegiam a perspectiva (ou interesses) dos interventores e são pouco sensíveis aos aspectos culturais, geopolíticos e às experiências das sociedades que as recebem. (RICHMOND, 2004).

Paris (2002, p. 638, tradução nossa¹²⁰) argumentou que

(...) as missões de *peacebuilding* não são meros exercícios de gerenciamento de conflitos, mas exemplos de um fenômeno muito mais amplo: a globalização

¹¹⁹ Do original: “It is not clear that the conflict-prone states of West Africa ever had significant elements of effective bureaucracies that privileged the public good, nurtures the economy, or prioritized service provision to the population”. (RENO, 2009, p. 52).

¹²⁰ Do original: “[...] *peacebuilding* missions are not merely exercises in conflict management, but instances of a much larger phenomenon: the globalization of a particular model of domestic governance—liberal market democracy—from the core to the periphery of the international system.”. (PARIS, 2002, p. 638).

de um modelo particular de governança doméstica – democracia liberal de mercado – do centro para a periferia do sistema internacional.

Assim, as operações de paz da ONU representam leituras específicas a respeito do que é a paz e como ela deve ser buscada, refletindo um consenso mais amplo que as entendem como instrumento de ampliação da ordem internacional liberal. A finalidade de atingir a paz sustentável está, portanto, associada à aplicação da fórmula do *peacebuilding*, que em sua essência é contraditória com a proposta de tratar das causas dos conflitos, pois pauta-se no modelo rígido da paz liberal, que não atende às particularidades de cada contexto.

O entendimento tradicional sobre as novas guerras, na visão de Duffield (2002), foi construído a partir da necessidade de justificar e legitimar a intervenção externa em tais conflitos, criando o que ele denomina de *desejo de governar* áreas instáveis situadas às margens do mundo desenvolvido. Tal processo refere-se à intervenção que busca reorganizar as relações políticas, econômicas e sociais dentro de determinadas fronteiras de forma a alcançar o objetivo final, versado em termos de desenvolvimento. Duffield (2002) argumentou que o *desejo de governar* é o que motiva as redes públicas e privadas formadas pelas agências de desenvolvimento, assim como as operações de paz. A tarefa não é apenas estabilizar as situações de violência, mas principalmente criar condições para que elas não recorram. Para tanto, o mero exercício da restauração da ordem institucional não é suficiente. Ele deve ser acompanhado da construção de uma nova sociedade com base no processo de construção de confiança entre os grupos rivais, de políticas plurais, de um sistema judiciário sólido e de economias de mercado. Entretanto, acoplado ao discurso da “reconstrução”, Duffield (2002) identificou a radicalização do discurso sobre o desenvolvimento, referindo-se à disposição dos atores externos de assumir que é necessário um nível de intromissão até então desaprovado pela chamada comunidade internacional, como pré-condição para a execução de projetos de desenvolvimento voltados à construção da paz.

Consideramos, portanto, que as limitações dos modelos de intervenção contemporâneos situam-se no ponto em que a teoria e a prática estão atreladas a uma visão particular – a paz liberal – que não faz muito sentido quando aplicadas em outras sociedades. Desta forma, as práticas das missões de paz partem de concepções pré-determinadas a respeito da forma como a violência é produzida e reproduzida nas sociedades que receberão as intervenções e propõem um modelo disfuncional para transformar aquela realidade. (FETHERSTONE, 2000).

Além do modelo de intervenção proposto pelo CSNU para estabilizar a violência e consolidar a paz nos países que enfrentam conflitos estar condicionado pela vontade da instituição de aprovar a missão, pela vontade dos Estados-membros de fornecer recursos humanos e materiais para viabilizar a intervenção e pela vontade dos beligerantes de consentir a presença externa para conduzir a transição do conflito para a paz, ele também está atrelado a um entendimento pré-concebido sobre a forma que a paz deve assumir ao final deste processo. Logo, a política da paz desenvolve-se sobre um substrato liberal que expressa um consenso não negociável sobre a forma como a ONU responderá aos conflitos, no qual predomina a perspectiva do ator externo, a forma como ele concebe a relação entre conflito e paz, a leitura que ele faz do conflito que será objeto da intervenção e o papel que atribui às operações de paz e da sua própria visão do mundo. Este consenso está presente nas decisões e ações da ONU, seus fundos e programas, e nas agências de desenvolvimento dos países mais desenvolvidos, os quais se responsabilizam por grande parte do financiamento das operações de paz. (LUND, 2003).

A maioria das justificativas para as dificuldades enfrentadas pela ONU ao implementar os mandatos das missões situa-se no argumento da escassez de recursos e da falta de cooperação das partes em conflito. De fato, estes são elementos fundamentais para a análise dos desdobramentos em campo e, conforme analisado no capítulo anterior, as missões de paz operam sob restrições orçamentárias e enfrentam problemas para engajar os grupos armados nos processos de paz. No entanto, antes de avaliar estes aspectos referentes à viabilidade da execução dos mandatos, é necessário refletir sobre a funcionalidade dos mandatos para os contextos políticos, sociais e econômicos dos países que recebem as missões.

Conforme destacado no capítulo 2, nas discussões regionais promovidas pela *International Peace Academy* logo após a publicação do Relatório Brahimi (2000), a concepção de *peacebuilding* impressa no documento foi questionada principalmente pelos representantes de países africanos, região que recebeu a grande maioria das operações de paz no período 2001-2010. Ressaltava-se que as estratégias de consolidação da paz deveriam ser formuladas a partir das necessidades locais, e não do pressuposto de que estruturas administrativas transitórias impostas de cima para baixo seriam suficientes para garantir a governança participativa. Os especialistas presentes no encontro em Johannesburgo sugeriram um modelo alternativo em que, primeiramente, a ONU buscasse identificar as estruturas administrativas locais que poderiam ser reabilitadas para atender às necessidades das pessoas e, a partir daí, estabelecer os programas de fortalecimento das estruturas de governança.

Em palestra na Universidade de Ottawa, em 28 de outubro de 2013, David Malone, Reitor da Universidade das Nações Unidas e ex-Presidente do Centro de Pesquisas para o Desenvolvimento Internacional (*International Development Research Centre – IDRC*), agência de desenvolvimento canadense, declarou que suas experiências na área de elaboração e aplicação de projetos de desenvolvimento o tornaram crítico a respeito da capacidade dos atores internacionais para processar modificações significativas em sociedades no pós-conflito. Segundo ele, não é possível identificar um paradigma de desenvolvimento adequado a todas as sociedades, pois o que funciona para um pode não funcionar para outros. Na visão de Malone (2013), os atores externos, tal como o Banco Mundial, o FMI e o PNUD, embora fundamentem-se em pressupostos que são fruto de experiências bem sucedidas sobre como conduzir a transição da paz para o conflito, contribuem apenas de forma marginal neste processo. Assim, ele declarou que não podemos esperar muito das operações da ONU com vertentes de *peacebuilding*, pois o desenvolvimento não é um assunto puramente técnico, que pode ser trasladado de uma sociedade para outra, mas está inserido em um panorama político mais amplo.

Lund (2003) argumentou que dois tipos de questionamentos podem ser feitos perante as intervenções orientadas pela vertente do *peacebuilding*. O primeiro deles interroga a eficácia das missões, seus desafios práticos e capacidades para produzir mais estabilidade e menos conflito. A análise derivada deste tipo de questionamento pauta-se na avaliação de resultados, na discussão dos pontos negativos das intervenções e oportunidades que foram pouco exploradas. Além disso, enumera os pontos positivos, como por exemplo os efeitos das atividades de assistência humanitária, as ações de repatriamento de refugiados e os resultados dos processos eleitorais conduzidos com o apoio dos atores externos. Trata-se de análises voltadas a descrever as melhores práticas e as lições aprendidas (*best practices and lessons learned*). Já o segundo tipo de questionamento volta-se à legitimidade das intervenções, examinando a validade das atividades de *peacebuilding* para as sociedades que as recebem. Neste âmbito, indaga-se a profundidade e qualidade da paz que está sendo promovida pelos atores internacionais, mesmo perante os casos considerados de sucesso. O ponto central deste segundo questionamento não é exatamente a eficácia das intervenções, mas o fato de que estas vinculam-se a valores, princípios e métodos específicos, associados à paz liberal.

Assim, existe a possibilidade de avaliar o *peacebuilding* como uma ferramenta válida, mas que não está funcionando ou questionar sua validade perante as sociedades que são alvos das intervenções. Neste segundo caso, Lund (2003) argumentou que a pergunta correta

seria: em que medida as ações de *peacebuilding* abrem caminho para o desenvolvimento de novas dinâmicas sociais nos países receptores, permitindo às pessoas assumirem o controle de suas próprias vidas e a satisfazerem suas necessidades básicas? Ou seriam meros paliativos que aliviam momentaneamente o sofrimento humano, tornam os indivíduos dependentes da ajuda externa e buscam moldar uma forma específica de sociedade que, aos olhos dos atores externos, representa o modelo mais adequado para o desenvolvimento humano? Na avaliação de Bellamy e Williams (2004), o Relatório Brahimi (2000), que possuía como questionamento central “como responder aos conflitos?”, adotou uma abordagem de solução de problemas – focada na eficácia, de acordo com a análise de Lund (2003) – que deixou de lado a discussão sobre a natureza dos conflitos que seriam alvo de intervenção, a natureza da paz que seria buscada e sobre o papel das missões de paz nos processos da política global.

No mesmo sentido, Richmond (2004) destacou que, não obstante a fragilidade do *peacebuilding consensus*, tanto a ONU quanto seus Estados-membros e as agências internacionais de desenvolvimento o consideram legítimo e suficiente para autorizar intervenções militares, inclusive com o uso da força se necessário. Assim, as discussões sobre a reforma pautaram-se mais nas implicações da falta de recursos para a operacionalização das missões, do que no método empregado para conduzi-las e no impacto do *peacebuilding* para as sociedades recém saídas do conflito. Marrack Golding, que ocupou o cargo de Subsecretário Geral para as Missões de Paz no período 1986-1992, declarou que o objetivo da reforma, do ponto de vista das potências ocidentais, era aliviar o peso financeiro que as missões representavam a eles desde o final da Guerra Fria e não mais arriscar a vida de seus soldados para lutar uma guerra que não é sua. (PUGH, 2007).

Mediante a continuidade da ONU em reafirmar a centralidade do *peacebuilding* para a consolidação da paz e aprovar novas missões que buscam auxiliar na transição do conflito para a paz de acordo com esta fórmula liberal, Paris (2010) mapeou três tipos de críticas a estas missões. O primeiro deles voltou-se à superficialidade da abordagem e ao curto espaço de tempo no qual esperava-se um efeito positivo e transformador nas sociedades que emergiam de guerras civis. O segundo tipo de crítica apontava que o problema não era a superficialidade e o curto prazo, mas o fato do processo de pacificação concentrar-se nos níveis nacional e internacional, marginalizando as práticas políticas locais. Já a terceira onda de críticas apresentou um caráter cético a respeito das potencialidades do *peacebuilding* cumprir o que promete, chegando ao ponto de argumentar que sob algumas circunstâncias, é preferível deixar o conflito seguir seu curso, sem intervenção externa. Também inseria-se neste panorama os

argumentos de que o *peacebuilding* é um projeto hegemônico para disseminar valores imperiais.

Na avaliação de Paris, embora seja necessário questionar os pressupostos subjacentes às missões, é preciso ter cuidado para que a crítica não se torne infundada ou drástica ao ponto de confundir as operações de paz com as intervenções lideradas pelos Estados Unidos na “guerra ao terror”, principalmente no Afeganistão e Iraque. Paris (2010) argumentou que há grande potencial para adaptações do modelo de *peacebuilding* liberal, pois o liberalismo é um terreno extenso capaz de acomodar uma ampla variedade de estruturas políticas e econômicas que não precisa, necessariamente, se assemelhar às estratégias liberalizantes tradicionais nas missões da ONU, as quais consideram eleições como sinônimo de democracia e programas de ajuste econômico como a melhor forma para trilhar o caminho do desenvolvimento.

As alternativas para o modelo de *peacebuilding* atualmente vigente situar-se-iam no resgate dos princípios básicos do liberalismo, como a garantia das liberdades individuais, o governo representativo e os limites constitucionais ao exercício do poder, os quais permitiriam desenhos de mandatos mais amplos e criativos, menos rígidos, e mais condizentes com as condições locais dos países. Desta forma, evita-se o que Paris chama de “terapia de choque”, referindo-se a ações que buscam resultados a curto prazo, como a promoção de eleições sem antes garantir a desmobilização dos grupos armados e o amplo exercício da liberdade.

5.4 O panorama das operações de paz ao final da primeira década de reforma

Ao final da década que sucedeu a publicação do Relatório Brahimi (2000), alguns analistas apontaram que o processo de reforma das operações de paz ainda estava longe de atender as propostas que foram lançadas naquele momento e nos documentos subsequentes. Jones, Gowan e Sherman (2009) argumentaram que desde meados da década as missões de paz novamente experimentavam problemas advindos do peso político, financeiro e militar que elas representavam à ONU.

No âmbito político, as missões enfrentavam dificuldades para operar dentro de um processo de paz mais amplo e contar com o apoio dos mediadores da ONU (*peacemakers*) com o intuito de garantir a continuidade do engajamento das partes em conflito no processo negociador. De acordo com Hampson (2005), é necessário “nutrir” a paz; ou seja, uma vez autorizada uma missão, a ONU não pode abandonar ou perder o controle do processo político

no qual estão inseridos os esforços de pacificação. As missões de paz não ocorrem num vácuo e as ações de *peacemaking* auxiliam a coesão entre processo político e as atividades dos *peacekeepers*. Os mediadores devem não apenas estimular a solução pacífica de controvérsias, convencendo as partes em conflito a aceitarem a presença dos atores externos na transição do conflito para a paz, eles devem continuar oferecendo incentivos para que as partes percebam as vantagens de seguir cooperando frente à opção da retomada da violência.

Os acordos políticos que estabelecem o comprometimento dos beligerantes para abandonar as armas e alterar o *status* do conflito, geralmente firmados sob o aval dos atores internacionais, podem se desfazer por diversas razões. As partes em conflito podem concluir que não terão ganhos no novo equacionamento de forças, optando por retomar a violência; os acordos podem ser muito rígidos e revelar dificuldades para sua implementação; ou o texto pode conter ambiguidades que incitarão novas negociações (HAMPSON, 2005). Pelas muitas alternativas desse tortuoso percurso que um acordo de paz pode tomar, o monitoramento apropriado e a existência de mecanismos de verificação são essenciais para que se garanta o comprometimento das partes em conflito durante o processo de implementação das operações de paz: “se a ONU deseja manter a confiança nas operações de paz como meios efetivos de gerenciamento de crises, é necessário que os Estados-membros a apoiem não apenas militarmente, mas também politicamente”. (SHERMAN; GLEASON, 2012, p. 5, tradução nossa)¹²¹.

Na avaliação de Jones, Gowan e Sherman (2009), as missões na República Democrática do Congo (MONUC), em Darfur (UNAMID) e no Chade (MINURCAT) operavam na ausência de um compromisso político que garantisse que as conquistas dos *peacekeepers* fossem preservadas. No caso de Darfur e do Chade, o acionamento do Capítulo VII não foi suficiente para manter as partes engajadas e sustentar o consentimento em relação à presença internacional. Para os autores, uma missão que aos poucos se desvincula do processo político e perde o aval daqueles que a consentiram está fadada a cumprir tarefas marginais e, no máximo, levar alívio humanitário à população.

Um exemplo de que o consentimento não é uma mera questão técnica, pois integra a essência das missões da ONU, foi o encerramento da MINURCAT em dezembro 2010, a poucos mais de três anos de seu início. O governo do Chade solicitou a retirada dos

¹²¹ Do original: “If the UN is to sustain confidence in peacekeeping as an effective means of crisis management, it requires member states to support it not just militarily, but politically as well.” (SHERMAN; GLEASON, 2012, p. 5).

peacekeepers mediante a justificativa de que estava apto a proteger os civis. O DPKO reconheceu que a MINURCAT tratou-se de uma experiência incomum, pois objetivou proteger civis – principalmente refugiados e deslocados internos – de forma isolada, sem se envolver no processo político e, em decorrência disto, enfrentou adversidades no planejamento, destacamento e na retirada.¹²²

Já no caso da missão em Darfur, Jones, Gowan e Sherman (2009) sugeriram um novo limite para o consentimento, diferente da linha de Mogadíscio, que representava a desaprovação dos grupos armados frente a presença de atores externos no território somali. A linha de Darfur significaria o limite da ação dos *peacekeepers* mediante a falta de consentimento não somente dos grupos armados, mas também do governo sudanês, que embora tenha concordado com a missão, passou a obstruir a implementação do mandato.

Para atrasar o destacamento da UNAMID, o governo do Sudão limitou a aceitação das tropas estrangeiras a contingentes exclusivamente africanos, impedindo os *peacekeepers* de Bangladesh, Índia e Paquistão, que constituíam mais da metade das tropas sob mandato da ONU na África, a participarem da missão. A estratégia de obstrução do governo sudanês resultou no atraso da implementação do mandato, que um ano após seu destacamento inicial, em 01 de janeiro de 2008, atingiu 80 por cento do contingente autorizado pelo CSNU. Os empecilhos colocados pelo governo para o funcionamento da UNAMID praticamente anularam o respaldo do Capítulo VII e suscitaram sérias dúvidas sobre a credibilidade da missão. (GOWAN, 2008).

No âmbito operacional, as dificuldades da ONU situavam-se novamente no problema de atrair *peacekeepers* com alto preparo técnico, capazes de responder às adversidades dos desdobramentos em campo. Conforme analisamos, trata-se de um problema operacional, mas que se origina de decisões políticas dos Estados-membros para fornecer recursos condizentes com os mandatos. Embora se verificasse um aumento considerável do número de tropas cedidas à ONU em comparação com a década de 1990, Jones, Gowan e Sherman (2009) salientaram que a quantidade e qualidade de tropas foram insuficientes para atender à complexidade dos ambientes para os quais as missões foram enviadas, sendo os casos mais difíceis as missões na República Democrática do Congo, no Sudão e em Darfur, países e regiões que apresentam infraestrutura precária, dispersão de grupos armados em diversas facções e localidades e contratempos para o engajamento destes no processo político. Tais

¹²² DPKO, MINURCAT. Protecting civilians, promoting human rights, rule of law and regional peace. Disponível em <<http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/minurcat/>> Acesso em 26/02/2015.

missões enfrentaram grandes problemas para sustentar seus mandatos e proteger os civis, pois, entre outros fatores, careciam de capacidade militar avançada.

Os autores apontaram para uma “lacuna de habilidades” (*asset gap*) ao avaliar a disponibilidade de forças militares suficientes e especializadas para responder aos desafios operacionais das missões robustas. Esta lacuna revelava-se com maior profundidade no continente africano, para o qual foram direcionadas a grande maioria das missões no período 2001-2010 e de onde os países com maiores capacidades militares mais retraíram sua presença. (JONES; GOWAN; SHERMAN, 2009).

Em discurso no 4^a Comitê da AGNU em 2004, o então diretor do DPKO, Jean-Marie Guéhenno, declarou que quatro anos após o lançamento de Relatório Brahimi (2000), um marco para refletir sobre as lições da década de 1990 e se preparar para os desafios futuros, as operações de paz novamente encontravam-se em uma encruzilhada. Segundo ele, embora algumas modificações estruturais tenham permitido melhor preparo do quadro de servidores do DPKO e as parcerias com as organizações regionais estivessem cada vez mais frutíferas, a demanda das atividades pós-conflito superava a oferta de capacidades à disposição do Departamento. Mais uma vez falava-se em déficit de recursos para atender à complexidade e variedade de tarefas delegadas às missões.¹²³

O discurso do então diretor do DPKO passava a mensagem de que os *peacekeepers* cada vez mais assumiam tarefas que inicialmente estavam fora de seu escopo de atuação, como a recuperação no pós-conflito. Guéhenno argumentou que eram necessários maiores recursos que respaldassem uma abordagem de longo prazo unindo as áreas de segurança e de desenvolvimento - *peacekeeping e peacebuilding* – em uma abordagem integrada.

O déficit de recursos dificultava a aplicação da fórmula do *peacebuilding* e conseqüentemente afetava a decisões sobre as estratégias de retirada das missões, conforme recomendado no documento de Annan intitulado “Não há saída sem estratégia”. Segundo este, considerando a concepção da paz sustentável, uma missão poderia planejar uma estratégia de saída quando atingisse três objetivos principais: consolidação da segurança interna e externa do país, fortalecimento das instituições políticas e da boa governança; e promoção da reabilitação e transformação econômica e social do país. (ONU, S/2001/394, 2001).

¹²³ ‘Remarks of Mr. Jean-Marie Guéhenno, Under Secretary-General for Peacekeeping Operations, Fourth Committee of the General Assembly, 25 October, 2004’. Disponível em <<http://www.un.org/en/peacekeeping/articles/article251004.htm>> Acesso em 26/02/2015.

Não apenas a alegada falta de recursos, mas também as dificuldades para estabilizar a violência nos países e engajar os beligerantes num processo político abrangente, impediam que as missões se voltassem às atividades de *peacebuilding* e vislumbassem sua retirada no curto prazo. Das dez operações aprovadas no período 2001-2010, três se encerraram na mesma década: MINURCAT, pelos motivos já explanados; ONUB, mediante o pedido do governo do Burundi; e UNMISSET, que encerrou a fase de acompanhamento da recém independência do Timor Leste em 2005.

No caso do Burundi, o DPKO considerou que a missão de paz conseguiu cumprir seu mandato nos dois anos e meio em que esteve ativa (junho/2004 a dezembro/2006). Em agosto de 2005 um novo governo tomou posse após a primeira eleição democrática em 13 anos, acompanhada de perto pela ONU. De acordo com McAskie (2006), a ONUB contribuiu para o desarmamento e desmobilização de cerca de 20.000 ex-combatentes, sendo muitos deles integrados nas novas forças armadas e policiais do país. Além disso, a presença militar robusta dos *peacekeepers* garantiu a provisão de assistência humanitária para as áreas mais necessitadas. A retirada da missão de paz no Burundi foi gradual e, como forma de sustentar as conquistas da ONUB, o CSNU solicitou ao Secretário-Geral o estabelecimento de um Escritório Integrado das Nações Unidas no país (BINUB, da sigla em francês), a partir de janeiro de 2007. O BINUB se encarregaria de coordenar esforços de consolidação da paz, em cooperação com os fundos, agências e programas do sistema ONU e agências internacionais de desenvolvimento, sob a liderança de um representante executivo da organização. Desde o referido ano, o BINUB integra a agenda da Comissão de Consolidação da Paz, criada em 2005. (S/RES/1719, 2006).

No Timor Leste, pouco mais de um ano após o encerramento da UNMISSET, considerada um sucesso da ONU e outros parceiros em garantir a independência do país e consolidar a paz, o governo timorense solicitou novo auxílio da organização para controlar focos de revolta que se alastravam pelo território. Em 25 de agosto de 2006, o CSNU autorizou uma nova missão, a UNMIT, com o intuito de apoiar o governo, facilitar o diálogo político com os grupos opositores, promover a reconciliação nacional e fortalecer a coesão social no país. A missão possuía um perfil diferente das operações multidimensionais e robustas, pois se estruturava no contingente de aproximadamente 1.600 policiais e 30 oficiais militares (S/RES/1704, 2006). A UNMIT inaugurou o modelo de missão integrada definido pelo então Secretário-Geral Kofi Annan no início de 2006, tendo como objetivo chamar a atenção para formulação e implementação de missões complexas em ambientes de pós-conflito. A integração

referia-se tanto às diferentes dimensões do *peacebuilding* quanto aos atores do sistema ONU, que deveriam engajar-se estrategicamente, com base em entendimentos compartilhados, nos estágios do processo de recuperação dos países.¹²⁴

Na avaliação de Gowan (2008), o modelo de missões integradas significou um primeiro passo da ONU para estabelecer uma abordagem orientada pelo contexto (*context-driven approach*), que primeiramente se preocuparia com a identificação das necessidades do contexto no qual seriam implementadas, buscando alinhar os desafios locais com a capacidade institucional de prover serviços e executar projetos.

Nas outras missões – UNMIL (Libéria), UNOCI (Costa do Marfim) e MINUSTAH (Haiti) – o trabalho da ONU concentrava-se em duas grandes áreas: a garantia de um ambiente seguro e estável e o fortalecimento das instituições estatais. Os três casos receberam apoio a processos eleitorais e ações para estabilizar as atividades de grupos armados, porém enfrentaram grandes desafios que dificultavam a implementação dos mandatos.

Na Costa do Marfim, no segundo turno eleitoral em novembro de 2010, enfrentamentos entre grupos opositores resultaram em cerca de 3.000 mortes e mais de um milhão de deslocados. As eleições, que eram vistas como um avanço no processo de paz, desencadearam ondas de violência que exigiram um reforço da UNOCI e da presença militar francesa no país, por meio da Operação Licorne. O então presidente do país, Laurent Gbadbo, contestou a vitória de Alassane Ouattara, representante de um tradicional grupo político rival, mas a ONU e a Comissão Eleitoral Independente desaprovaram a ação e apoiaram a condução de Ouattara ao cargo, o que ocorreu em abril de 2011. Após este episódio, a UNOCI voltou-se à garantia da segurança no país, à promoção da conciliação nacional e ao fortalecimento do governo. (Annual Review of Global Peace Operations, 2012).

Na Libéria, as primeiras eleições desde o final da guerra civil, em 2003, também desencadearam uma onda de violência que exigiu ações concentradas na manutenção da ordem por parte da UNMIL. No final de 2011, o segundo turno das eleições e a recondução de Ellen Johnson Sirleaf à presidência ocasionaram protestos que terminaram em confrontos. O país também enfrentava problemas com os refugiados do conflito na Costa do Marfim e com a

¹²⁴ Note from the Secretary-General on Guidance on Integrated Missions, 09 de fevereiro de 2006, par. 4. Disponível em <http://www.undg.org/docs/8483/8039-SG_s_Note_of_Guidance_on_Integrated_Missions_Feb_2006.pdf> Acesso em 08/10/2014.

Para uma avaliação sobre a participação dos atores internacionais no processo de independência do Timor Leste, consultar: GALDINO, C. F. Nasce um Estado: a construção do Timor Leste. São Paulo: Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas, 2012.

presença de grupos armados em seu território. A UNMIL ainda possui seu mandato voltado à garantia da segurança, apoio à autoridade governamental e promoção de reformas do judiciário. (Annual Review of Global Peace Operations, 2012).

A MINUSTAH, que havia atingido significativos avanços na estabilização do Haiti e apoio ao processo político e constitucional, assistiu retrocessos em sua performance em razão do terremoto que arrasou o país em janeiro de 2010, deixando um saldo de 230.000 mortos e 1,5 milhão de desabrigados. Após a catástrofe, a ONU aumentou o contingente da missão de paz para atuar no alívio humanitário e na reconstrução de áreas devastadas. A missão também apoiou processos eleitorais, garantindo a sucessão presidencial sem grandes problemas de segurança. Ao final de 2011, o CSNU autorizou a redução do contingente considerando que a fase mais crítica pós-terremoto havia sido superada. Nos círculos políticos da ONU e no governo haitiano, especula-se a retirada da missão, após mais de 10 anos em atividade. Os desafios na área econômica e de geração de emprego ainda persistem no país, indicando que a paz sustentável ainda é uma utopia. (Annual Review of Global Peace Operations, 2012).

De forma geral, é possível considerar que as missões de paz da ONU enfrentaram importantes desafios na década de 2000, mas que a organização não presenciou outros episódios tão marcantes quanto aqueles nas missões em Ruanda, na Somália e na Bósnia, em meados dos anos 1990. A situação mais crítica ocorreu em Darfur, levando Kofi Annan a declarar que “o que Ruanda teve de impressionante em intensidade, com 800 mil mortos em cem dias, Darfur teve em duração”, referindo-se às graves violações de direitos humanos ocorridas na região. (ANNAN, 2013, p. 153). Neste ponto, entendemos que a política de proteção de civis fortaleceu a capacidade das operações de paz para evitar catástrofes humanitárias similares àquelas dos anos 1990, embora ainda se condicione ao respeito das partes em conflito quanto às prerrogativas do processo de paz.

Cada missão impõe diferentes desafios ao aparato de resolução de conflitos da ONU, pois opera sob variadas condições políticas, econômicas, sociais e culturais, distintos níveis de consentimento e de cooperação entre as partes em conflito e destas com a ONU. Os processos de paz enfrentam idas e vindas no respeito e desrespeito dos acordos políticos. Apesar desta diversidade, as operações de paz ainda aplicam os mesmos instrumentos e “tratamentos de choque”, na expressão de Paris (2010), insistindo na ideia de que eleições fortalecem a democracia, sem considerar a maturidade e as peculiaridades das sociedades que são submetidas a este experimento, ou mesmo o que significa a democracia que se busca implementar.

A presença prolongada da ONU no Haiti, Libéria, Costa do Marfim e República Democrática do Congo, nos levam a duas reflexões. Por um lado, indicam maior comprometimento em conduzir processos de paz a partir de uma abordagem de longo prazo, conforme sugeriam os documentos institucionais. Por outro, levantam o questionamento a respeito da capacidade das missões para resolver um conflito, seu potencial para cumprir a promessa de consolidar a paz sustentável e lidar com as causas estruturais da violência. Além disso, as experiências observadas na década de 2000 indicam uma tendência da ONU aplicar a fórmula do *peacebuilding* atropelando o curso do processo de paz, pois alguns países recebem o *status* de pós-conflito antes mesmo de consolidar o engajamento das partes em um amplo processo político pacificador. As consequências disto são verificadas nos retrocessos do ambiente de estabilidade, que levam à sucessivos reforços dos mandatos, transformando a paz sustentável em uma paz quimérica.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

No início deste trabalho, perguntamo-nos sobre quais foram as consequências da reforma das operações de paz da ONU, iniciada em 2000, tanto para a concepção de paz que nortearia as missões quanto para os modelos de intervenção formulados pelo CSNU para orientar os desdobramentos em campo no período 2001-2010. Propusemo-nos a analisar a coerência entre os dois elementos – concepção de paz e modelo de intervenção – partindo da hipótese de que existe um descolamento entre eles, em virtude do processo político-institucional no qual se origina o modelo de intervenção, que está fortemente condicionado por fatores que envolvem o equacionamento de interesses individuais e coletivos para que uma missão seja aprovada e implementada.

Foi possível confirmar que, mesmo com os indicativos de mudança e fortalecimento das missões apontados nos documentos e discursos dos principais centros de decisão da ONU, as operações de paz respondem a conflitos quando existe a harmonização entre a vontade da ONU, como um todo e em suas partes — especialmente Secretariado, AGNU e CSNU—, dos Estados-membros para fornecer recursos que viabilizem a missão, e das partes em conflito para aceitar a presença de atores externos na transição para a paz, processo a que denominamos “política da paz”.

Mostramos no início deste trabalho que a origem das operações de paz da ONU está associada a um jogo político resultante da discussão sobre como responder à crise de Suez (1956) e que, frente à incapacidade de se acionar o sistema de segurança coletiva, originalmente criado para lidar com controvérsias daquele tipo, aventou-se a ideia de uma força de emergência imparcial para acompanhar o desengajamento das forças militares egípcias e israelenses, mediante o consentimento destes países. Este episódio evidenciou que as ações da ONU se tornaram possíveis mediante a vontade de seus membros e a capacidade do Secretariado para mobilizar apoio e impedir que a organização caísse em descrédito. Além disso, a negociação da UNEF I mostrou que a Carta da ONU é um instrumento jurídico que pode ser contornado quando os Estados estão dispostos a utilizar meios que não estão previstos na Carta, produzindo novos princípios que garantam a legitimidade e aceitação das intervenções.

A experiência em Suez inaugurou uma prática que seria aplicada a outros casos nos anos seguintes até se tornar o principal mecanismo de gerenciamento de conflitos das Nações Unidas. A partir da década de 1990, as operações de paz passaram por mudanças quantitativas

e qualitativas que alteraram seu perfil de monitoramento e administração de conflitos para abarcar a ideia de *resolver* os conflitos. Porém, a ONU enfrentou uma crise de responsabilidades ao assumir tarefas para as quais não estava preparada, dadas as exigências de recursos humanos, materiais e financeiros e, particularmente, a mudança na natureza dos conflitos, que desafiaram os aspectos doutrinários e os princípios basilares das missões de paz. Existiu um grande lapso entre as resoluções do CSNU e a vontade dos Estados membros em se mobilizar para transformar as diretrizes em realidade. O resultado disto foi que, nos casos mais graves, os *peacekeepers* testemunharam desastres humanitários sem possuir o respaldo de mandatos para agir, nem meios adequados para proteger aqueles sob ameaça, o que gerou fortes dúvidas a respeito da capacidade das missões de paz para ir além das atividades de monitoramento.

Constatamos que, apesar das expectativas de retraimento das operações de paz após os fracassos das missões na Somália, em Ruanda e na Bósnia e da mudança nos interesses estratégicos dos tradicionais contribuintes de tropas, o processo de reforma foi capaz de dinamizar esta prática de resolução de conflitos da ONU que atingiu, na década de 2000, níveis de destacamento e de mobilização de recursos financeiros nunca antes observados. O aumento do escopo e da complexidade das missões pode ser observado nos mandatos multidimensionais e nas modificações doutrinárias que resultaram no acionamento do Capítulo VII para respaldar nove das 10 missões autorizadas no período 2001-2010, assim como no mandato para a proteção de civis, atribuído a oito das 10 missões. Neste sentido, podemos afirmar que a reforma resultou em uma nova política de proteção de civis e um novo modelo de operações robustas, diretamente ligados ao debate normativo sobre a centralidade da proteção humana ocorrido no interior da ONU.

A política da paz na década de 2000 mobilizou a vontade da ONU – Secretariado, CSNU e DPKO – para transformar as missões de paz em processos mais abrangentes e de longo prazo, descritos como uma “iniciativa global” pelo documento *New Horizon*. Estas mudanças foram possíveis graças à nova geopolítica dos contribuintes, com os países menos desenvolvidos assumindo maiores responsabilidades e as parcerias com os atores regionais no intuito de compartilhar o peso das missões.

Apesar destas mudanças, que indicaram maior comprometimento de determinados atores com os mecanismos de resolução de conflitos da ONU, constatamos que **os mandatos autorizados pelo CSNU apresentaram uma abordagem superficial e bastante padronizada sobre a forma de responder aos conflitos, confirmando o descolamento entre**

o modelo de intervenção e a concepção de paz que orientou o processo de reforma, a qual propunha abordar as causas dos conflitos para evitar sua recorrência.

Assim, podemos afirmar que, **a paz sustentável, considerada o ideal maior das operações de paz, limitou-se à paz seletiva e à paz liberal**. A paz seletiva diz respeito à adequação do uso das missões de paz para responder a conflitos dentro de determinadas circunstâncias. Ela nos remete à noção de que as operações de paz são instrumentos limitados por princípios que, mesmo flexibilizados, as diferenciam significativamente das operações de guerra. A paz seletiva também relaciona-se com uma das mensagens mais explícitas do Relatório Brahimi (2000): “há muitas tarefas que as forças de paz da ONU não devem ser requisitadas a assumir e muitos lugares em que não devem ir”. Trata-se, portanto, de avaliar se existe comprometimento das partes em conflito para abdicarem dos meios violentos e se engajarem no processo de paz, e de garantir que existam capacidades disponíveis para a implementação dos mandatos. Nos casos em que o consentimento foi sinalizado ao CSNU no momento da aprovação das missões, mas posteriormente transformou-se em um mero aspecto formal, a exemplo do Sudão, mesmo o acionamento do Capítulo VII não foi capaz de garantir a aderência necessária à condução do processo político que deve acompanhar os desdobramentos em campo, criando dificuldades para a implementação do mandato.

Já a paz liberal refere-se aos valores e pressupostos que permeiam a fórmula do *peacebuilding*. Ao definir a maneira como seriam criadas as condições para promover a paz sustentável, parte-se da premissa de que, após a estabilização da violência, a liberalização dos países é uma condição para se criar uma paz estável e duradoura. Porém, na prática, a liberalização significou o apoio à realização de eleições, entendidas como a prova da democratização dos países, o fortalecimento do Estado de Direito, a verificação da situação de direitos humanos e os programas de desarmamento, desmobilização e reintegração de ex-combatentes à sociedade.

Tais medidas foram estabelecidas nos mandatos de todas as missões autorizadas no período 2001-2010, representando um modelo bastante genérico e superficial para responder a diferentes contextos políticos, econômicos e sociais, a distintos graus de consentimentos das partes quanto à presença de atores externos e, portanto, contradizem a proposta de abordar as causas mais profundas dos conflitos. Além disso, estas mesmas atividades de *peacebuilding* já haviam sido aplicadas nas missões da década de 1990, apresentando resultados duvidosos quanto a seu potencial transformador.

Considerando todos esses aspectos, avaliamos que a reforma das operações de paz produziu resultados mais visíveis nas áreas que se relacionam com o fortalecimento do desempenho das missões, atraindo mais tropas e recursos e atuando sob mandatos robustos que permitiram uma postura mais afirmativa dos *peacekeepers* frente as adversidades do processo de paz. A proposta de tratar as causas dos conflitos e evitar sua recorrência limitou-se a tentativas de transposição de formas específicas de governança, geralmente voltadas à realização de eleições, sem considerar as particularidades dos países que as receberam. O resultado disto revelou-se nas diversas situações em que as missões se depararam com retrocessos na área de segurança, a exemplo do retorno da ONU ao Timor Leste um ano após o encerramento daquela que havia sido considerada uma missão bem sucedida na consolidação da paz; da autorização de uma Brigada de Intervenção para neutralizar grupos armados na República Democrática do Congo; e do reforço dos mandatos das missões na Libéria e na Costa do Marfim em virtude dos distúrbios resultantes dos processos eleitorais nos dois países.

Verificamos que os documentos da ONU tendem a justificar que as dificuldades para se cumprir o mandato das missões advêm da insuficiência de recursos. Ao final da década de 2000, as discussões a respeito do panorama geral das missões da ONU soavam como *déjà vu* dos problemas identificados pelo Relatório Brahimi (2000), referentes à falta de recursos e capacidades adequados para executar tarefas cada vez mais ambiciosas. O documento *New Horizon* apontava para a necessidade de fortalecer as parcerias da ONU com organismos regionais no intuito de melhorar sua capacidade de resposta aos conflitos, pois a execução das tarefas estabelecidas nos mandatos aprovados no CSNU recaiam sobre um grupo reduzido de países.

A análise do orçamento destinado às operações de paz e sua comparação com outros tipos de intervenção de fato mostraram que elas operam dentro de um quadro de recursos humanos e financeiros reduzidos. Porém, questionamos se apenas o aumento dos recursos seria suficiente para melhorar os resultados das operações. Entendemos que é necessário refletir sobre o método utilizado para promover a paz sustentável, a partir de uma perspectiva que busque desenhar um modelo de intervenção que seja sensível aos contextos locais, aos diferentes níveis de consentimento das partes e às estruturas culturais, sociais e econômicas dos países que recebem as missões.

REFERÊNCIAS

FONTES DOCUMENTAIS

- Carta de São Francisco (1945). Disponível em
< http://www.onu.org.br/docs/carta_da_onu.pdf > Acesso em 12/01/2015.
- Banco Mundial, Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial: Conflito, Segurança e Desenvolvimento, 2011. Disponível em
<http://siteresources.worldbank.org/INTWDRS/Resources/WDR_Overview_Portuguese.pdf> Acesso em 12/02/2015.
- DPKO, United Nations Department of Peacekeeping Operations. Disponível em
<<http://www.un.org/en/peacekeeping/>> Acesso em 01/03/2015.
- DPKO, United Nations Peacekeeping, Fact Sheet, 2010. Disponível em
<<http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/factsheet.pdf>> Acesso em 08/02/2015.
- _____; DFS. A New Partnership Agenda: Charting a New Horizon for UN Peacekeeping, 2009. Disponível em <<http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/newhorizon.pdf>> Acesso em 08/02/2015.
- Informe de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados. La responsabilidad de proteger. Diciembre de 2001. Disponível em
<<http://www.responsibilitytoprotect.org>> Acesso em 21/09/2014
- ONU, A/377(V), 1950. Uniting for Peace. Disponível em
<<http://www.un.org/en/sc/repertoire/otherdocs/GAres377A%28v%29.pdf>> Acesso em 10/06/2013.
- ONU, A/47/277- S/24111, 1992. An Agenda for Peace: Preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping. Disponível em
<http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/47/277> Acesso em 10/06/2013.
- ONU, A/50/60, 1995. Supplement to an Agenda for Peace. Disponível em
<<http://www.un.org/documents/ga/docs/50/plenary/a50-60.htm>> Acesso em 10/06/2013.
- ONU, A/51/950, 1997. Renewing the United Nations: a programme for reform. Disponível em
<<http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/SGE%20A-1997-51-950-add.1..pdf>> Acesso em 10/06/2013.
- ONU, A/54/549, 1999. The Fall of Srebrenica. Report of the Secretary-General pursuant to General Assembly Resolution 53/35. Disponível em
<http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/54/549> Acesso em 12/08/2013.
- ONU, A/55/305, 2000. Report of the Panel on United Nations Peace Operations. Disponível em <<http://www.un.org/documents/ga/docs/55/a55305.pdf>> Acesso em 03/05/2013.

ONU, A/59/565, 2004. Follow-up to the outcome of the Millennium Summit. A more secure world: our shared responsibility. Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change. Disponível em <http://www.un.org/en/peacebuilding/pdf/historical/hlp_more_secure_world.pdf> Acesso em 29/07/2014.

ONU, A/59/2005. In larger freedom: towards development, security and human rights for all. Disponível em <<http://www.unmillenniumproject.org/documents/Inlargerfreedom.pdf>> Acesso em 09/12/2014.

ONU, A/63/677. Follow-up to the outcome of the Millennium Summit. Implementing the responsibility to protect. Disponível em <<http://unispal.un.org/UNISPAL.NSF/0/EEF9DE1F698AA70D8525755100631D7C>> Acesso em 23/11/2014.

ONU, A/64/633, 2010. Comprehensive review of the whole question of peacekeeping operations in all their aspects. Global field support strategy. Report of the Secretary-General. Disponível em <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/64/633> Acesso em 12/02/2015.

ONU, A/RES/60/1. 2005 World Summit Outcome. Disponível em <http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Resources/Attach/Indicators/ares60_1_2005summit_eng.pdf> Acesso em 23/11/2014.

ONU, Cooperation between the United Nations and Regional Organizations/ Arrangement in a peacekeeping environment, 1999. Disponível em <<http://www.peacekeepingbestpractices.unlb.org/PBPS/Library/Regional%20Organizations%201999.pdf>> Acesso em 28/06/2013.

ONU, Department of Management, fev. 2012. Disponível em <<http://www.un.org/en/hq/dm/pdfs/oppba/Peacekeeping%20budget.pdf>> Acesso em 10/01/2014.

ONU, ES-I, 1956. Resolution 1000. Disponível em <http://www.unsco.org/Documents/Resolutions/GA_EMR_1%281956%29.pdf> Acesso em 12/08/2013.

ONU, Note from the Secretary-General on Guidance on Integrated Missions, 09 de fevereiro de 2006. Disponível em <http://www.undg.org/docs/8483/8039-SG_s_Note_of_Guidance_on_Integrated_Missions__Feb__2006.pdf> Acesso em 08/10/2014.

ONU, S/1999/1257, 1999. The Report of the Independent Inquiry into the Actions of the United Nations during the 1994 Genocide in Rwanda. Disponível em <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/1999/1257> Acesso em 12/08/2013.

ONU, Peace Operations 2010 reform strategy, 2006. Disponível em <<http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/po2010.pdf>> Acesso em 22/11/2014.

ONU, Regras de Procedimento do Conselho de Segurança, 1993. Disponível em <<http://www.un.org/docs/sc/scrules.htm>> Acesso em 28/09/2013.

ONU, Relatório sobre os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, 2010. Disponível em <http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Resources/Static/Products/Progress2010/MDG_Report_2010_Po.pdf> Acesso em 23/08/2014.

ONU, S/2001/394, 2001, No exit without strategy: Security Council decision-making and the closure or transition of United Nations peacekeeping operations. Disponível em <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2001/394> Acesso em 16/10/2014.

ONU, United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines, 2008. Disponível em <http://pbpu.unlb.org/pbps/Library/Capstone_Doctrine_ENG.pdf> Acesso em 13/08/2014.

PNUD, Relatório do Desenvolvimento Humano. Cooperação internacional numa encruzilhada: ajuda, comércio e segurança num mundo desigual, 2005. Disponível em <<http://www.pnud.org.br/HDR/arquivos/RDHglobais/hdr2005-portuguese.pdf>> Acesso em 10/05/2014.

RSH 2009/2010, Human Security Report Project. Human Security Report 2009/2010: The Causes of Peace and the Shrinking Costs of War. New York: Oxford University Press, 2011.

S/RES/1265 (1999), Conselho de Segurança, Nações Unidas, 17 de setembro de 1999. Disponível em <[http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1265\(1999\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1265(1999))> Acesso em 12/12/2014.

S/RES/1270 (1999), Conselho de Segurança, Nações Unidas, 22 de outubro de 1999. Disponível em <[http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1270\(1999\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1270(1999))> Acesso em 24/11/2014.

S/RES/1325 (2000), Conselho de Segurança, Nações Unidas, 31 de outubro de 2000. Disponível em <<http://www.un.org/womenwatch/ods/S-RES-1325%282000%29-E.pdf>> Acesso em 15/09/2014.

S/RES/1612 (2005), Conselho de Segurança Nações Unidas, 26 de julho de 2005. Disponível em <<http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/CAC%20SRES%201612.pdf>> Acesso em 15/09/2014.

S/RES/1674 (2006), Conselho de Segurança, Nações Unidas, 28 de abril de 2006. Disponível em <[http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1674\(2006\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1674(2006))> Acesso em 24/11/2014.

S/RES/1719, (2006), Conselho de Segurança, Nações Unidas, 25 de outubro de 2006. Disponível em <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/585/71/PDF/N0658571.pdf?OpenElement>> Acesso em 26/02/2015.

S/RES/1894 (2009), Conselho de Segurança, Nações Unidas, 11 de novembro de 2009. Disponível em <[http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1894\(2009\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1894(2009))> Acesso em 24/11/2014.

UNDP, Case Study: Democratic Republic of the Congo. Evaluation of UNDP Assistance to Conflict-Affected Countries. Evaluation Office, 2006.

UNDP, Sudan National Human Development Report 2012, Geography of peace: Putting human development at the center of peace in Sudan, 2012. Disponível em <http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Sudan_NHDR_2012.pdf> Acesso em 12/01/2015.

United States Government Accountability Office (GAO), Peacekeeping: Observations on Costs, Strengths, and Limitations of U.S. and UN Operations, 2007. Disponível em <<http://www.gao.gov/new.items/d07998t.pdf>> Acesso em 08/02/2015.

FONTES BIBLIOGRÁFICAS

Livros

ANNAN, K. A. **Intervenções: uma vida de guerra e paz.** São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

BARNETT, M. N.; FINNEMORE, M. **Rules for the World: International Organizations in Global Politics.** Ithaca: Cornell University Press, 2004.

BELLAMY, A. J.; WILLIAMS, P.; GRIFFIN, S. **Understanding Peacekeeping.** Cambridge: Polity Press, 2004.

BERDAL, M. The Security Council and Peacekeeping. In: LOWE, Vaughan et al. (eds.). **The United Nations Security Council and War: the Evolution of Thought and Practice since 1945.** Oxford: Oxford University Press, 2008. p. 175-204.

_____; ECONOMIDES, S. (eds.). **United Nations Interventionism 1991-2004.** 2ª ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

COLLIER, P. **The Bottom Billion: why the poorest countries are failing and what can be done about it.** Oxford: Oxford University Press, 2007.

_____; ELLIOTT, L.; HEGRE, H.; REYNAL-QUEROL, M.; SAMBANIS, N. **Breaking the Conflict Trap: Civil War and Development Policy.** Oxford: Oxford University Press, 2003.

DOYLE, M. SAMBANIS, N. **Making war and building peace: the United Nations in the 1990s.** Princeton: Princeton University Press, 2005.

DURCH, W.J.(ed). **The evolution of UN peacekeeping: case studies and comparative analysis.** New York: The Henry L. Stimson Center, 199

ENGLISH, J. Pearson, Lester Bowles. In: **Dictionary of Canadian Biography**, vol. 20, University of Toronto/Université Laval, 2003. Disponível em <http://www.biographi.ca/en/bio/pearson_lester_bowles_20E.html> Acesso em 08/07/2013.

FINDLAY, T. **The use of force in UN peace operations**. Oxford: Oxford University Press, 2002.

FOLEY, C. Avanços normativos sobre a proteção de civis em conflitos armados. IN: HAMMAN, E. P.; MUGGAH, R. **A implementação da responsabilidade de proteger: novos rumos para a paz e a segurança internacional?** Brasília: Instituto Igarapé, 2013. (p. 10-18)

FONTOURA, P. R.C. T. **O Brasil nas Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas**. Brasília: FUNAG, 1999.

FORTNA, V. P. **Does Peacekeeping Work? Shaping Belligerents' Choices after Civil War**. Princeton: Princeton University Press, 2008.

FUKUDA-PARR, S. Poverty and Violent Conflict: Rethinking Development. In: TSCHIRGI, N.; LUNDI, M. S.; MANCINI, F. (ed.) **Security and development: searching for critical connections**. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2010. p. 17-45.

HAMPSON, F. O. **Nurturing Peace: Why Peace Settlements Succeed or Fail**. Washington, DC: United Nations Institute of Peace, 2005.

HOLSTI, K. J. **The State, War, and the State of War**. Cambridge University Press, 1996

JONES, B. D. Rwanda. In: BERDAL, M.; ECONOMIDES, S. (eds.). **United Nations Interventionism 1991-2004**. 2ª ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2007. p. 139-167.

KALDOR, M. **New and old wars: organized violence in global era**. Stanford: Stanford University Press, 2001.

_____. **Human security: reflections on globalization and intervention**. Cambridge: Polity Press, 2007.

KARNS, M. P.; MINGST, K. A. **International Organizations: the politics and processes of global governance**. 2ª ed. Boulder: Lynne Rienner, 2010.

LEWIS, W. H.; MARKS, E. **Searching for Partners: Regional Organizations and Peace Operations**. Washington: National Defense University, 1998.

LOUIS, W. M. R. The Suez Crisis and the British dilemma at the United Nations. In: LOWE, Vaughan et al. (eds.). **The United Nations Security Council and War: the Evolution of Thought and Practice since 1945**. Oxford: Oxford University Press, 2008. p. 280-297.

LUCK, E. C. **UN Security Council: Practice and Promise**. New York: Routledge, 2006.

MELAKOPIDES, C. **Pragmatic idealism: Canadian foreign policy, 1945-1995**. Montreal: McGill-Queen's University Press, 1998.

MUNKLER, H. **Viejas y nuevas guerras: asimetría y privatización de la violencia**. Madrid: Siglo XIX de España Editores, 2005.

NEWMAN, E.; PARIS, R.; RICHMOND, O. P. **New perspectives on liberal peacebuilding**. New York: United Nations University Press, 2009.

OTUNNU, O. A.; DOYLE, M. W. (eds). **Peacemaking and Peacekeeping for the new century**. New York: Rowman & Littlefield Publishers, 1996.

PAFFENHOLZ, T. (ed.). **Civil Society and Peacebuilding: a critical assessment**. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2010.

PARIS, R. **At war's end: building peace after civil conflict**. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

PATRIOTA, A. A. **O Conselho de Segurança após a Guerra do Golfo: a articulação de um novo paradigma de segurança coletiva**. Brasília: Instituto Rio Branco/FUNAG/CEE, 1998.

PIIPARINEN, T. **The transformation of UN conflict management: producing images of genocide from Rwanda to Darfur and beyond**. London: Routledge, 2010.

RICHMOND, O. P. **The Transformation of Peace**. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2005.

THAKUR, R. **The United Nations, Peace and Security: from Collective Security to the Responsibility to Protect**. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

TSCHIRGI, N.; LUNDI, M. S.; MANCINI, F. (ed.) **Security and development: searching for critical connections**. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2010.

WALLENSTEEN, P.; JOHANSSON, P. Security Council Decisions in Perspective. In: MALONE, D. M. **The UN Security Council: from the Cold War to the 21st century**. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2004. p. 17-33.

Periódicos

African Development Bank Group. Democratic Republic of Congo. **Result-Based Country Strategy Paper 2008-2012**. Country Operations Department, Central Region, 2008.

AGUILAR, S. L. C. A Reforma das Nações Unidas. **Tensões Mundiais**. v. 5, p. 13-37, 2009.

Annual Review of Global Peace Operations 2012. Center on International Cooperation. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2012.

AUTESSERRE, S. Hobbes and the Congo – Frames, Local Violence, and International Intervention in the Congo. **International Organization**, v. 63, n. 2, p. 249-280, 2009

BAH, S. A. Understanding the Strategic Motivations of African Contributors

to UN Peace Operations. In: TARDY, T. For a Renewed Consensus on UN Peacekeeping Operations. **Geneva Centre for Security Policy, Conference Series**, n. 23, out. 2011. (p. 37-42)

BARNETT, M.; KIM, H.; O'DONNELL, M; SITEA, L. Peacebuilding: What Is in A Name? **Global Governance**, v.13, n. 1, p. 35-58, 2007.

BELLAMY, A. J.; WILLIAMS, P. Introduction: Thinking anew about peace operations. **International Peacekeeping**, v. 11, n.1, p. 1-15, 2004.

_____. Who's Keeping the Peace? Regionalization and Contemporary Peace Operations. **International Security**, v. 29, n. 4, 2005, p. 157-195.

_____. The new politics of protection? Côte d'Ivoire, Libya and the responsibility to protect, **International Affairs**, v. 87, n. 4, 2011, p. 825–850

_____. Broadening the Base of United Nations Troop- and Police-Contributing Countries. **International Peace Institute**, ago. 2012.

BERDAL, M. The United Nations, Peacekeeping and Power Politics: is the West still in a position to impose its vision on emerging powers?, **Geneva Centre for Security Studies**, abr. 2013.

BRANCO, C. M. As Nações Unidas e as Operações de Paz: uma Perspectiva Organizacional. **Nação e Defesa**. n. 104, 2ª série, p. 97-147, 2003.

BROWNE, M. A. United Nations Peacekeeping: Issues for Congress. **Congressional Research Service**, fev. 2011. Disponível em <<http://fas.org/sgp/crs/row/RL33700.pdf>> Acesso em 20/09/2013.

COLEMAN, K. P. The Political Economy of UN Peacekeeping: Incentivizing Effective Participation. **International Peace Institute**, mai. 2014.

COLLIER, P.; HOEFFLER, A. Greed and Grievance in Civil War. **Center for the Study of African Economies**, Working Paper, 2002.

_____; SÖDERBOM; M. On the Duration of Civil War. **Journal of Peace Research**, v. 41, n. 3, p. 253-273, mai. 2004.

_____; ROHNER, D. Beyond greed and grievance: feasibility and civil war. **Oxford Economic Papers**, Oxford University Press, v. 61, n. 1, p. 1-27, jan. 2009.

DUFFIELD, M. Social Reconstruction and the Radicalization of Development: Aid as a Relation of Global Liberal Governance. **Development and change**. v. 33. n. 5, p. 1049-1075, 2002.

DURCH, W. J.; ENGLAND, M. E. The Purposes of Peace Operations. In: Robust Peacekeeping: the politics of force. **Center on International Cooperation**, New York University, mar. 2009. Disponível em <<http://www.stimson.org/images/uploads/research-pdfs/purposesofpeace.pdf>> Acesso em 23/08/2013.

EVANS, G. Security Threats, Challenges and Change: The UN Secretary General's High Level Panel. **International Crisis Group**, 2004.. Disponível em <<http://www.crisisgroup.org/en/publication-type/speeches/2004/security-threats-challenges-and-change-the-un-secretary-generals-high-level-panel.aspx>> Acesso em 18/07/2014.

_____. Responding to atrocities: the new geopolitics of intervention. **SIPRI Yearbook 2012**. Disponível em <<http://www.sipri.org/yearbook/2012/files/SIPRIYBc01.pdf>> Acesso em 12/08/2014.

FERREIRA, P. M. O papel das organizações regionais na resolução de conflitos (I). **Janus**, 2005 a.

FERREIRA, P. M. O papel das organizações regionais na resolução de conflitos (II). **Janus**, 2005 b.

FETHERSTONE, A. B. Peacekeeping, Conflict Resolution and Peacebuilding: A Reconsideration of Theoretical Frameworks. **International Peacekeeping**. v. 7, n.1, p. 190-218, 2000.

FRÉCHETTE, L. UN Peacekeeping: 20 years of reform. **CIGI Papers**. n. 02, abr. 2012.

FREIRE, M. R.; Lopes, P. D. A segurança internacional e a institucionalização da manutenção da paz no âmbito da ONU: riscos e expectativas. **e-Cadernos CES**. n. 6, 2009.

GALTUNG, J. Violence, Peace and Peace Research. **Journal of Peace Research** vol. 6, n. 3, p.167-191, 1969.

_____. Three Approaches to Peace: Peacekeeping, Peacemaking, and Peacebuilding. In **Peace, War, and Defense: Essays in Peace Research**, v. II, 1976, p.282-304

GATES, S.; NYGARD, H. M.; STRAND, H. Development Consequences of Armed Conflict. **World Development**, v. 40, n. 9, p.1713-1722, 2012.

GOWAN, R. The strategic context: peacekeeping in crisis, 2006-08. **International Peacekeeping**, v. 15, n. 4, p. 453-469, ago. 2008.

GREY, C. Peacekeeping After the Brahimi Report: Is There a Crisis of Credibility for the UN? **Journal of Conflict & Security Law**, v. 6, n.2, p. 267-288, 2001.

HANSEN, W.; RAMSBOTHAM, O.; WOODHOUSE, T. Hawks and Doves: Peacekeeping and Conflict Resolution. **Berghof Research Center for Constructive Conflict Management**, ago. 2004. Disponível em <https://www.pksoi.org/document_repository/Lessons/HawksDoves_Peacekeeping_ConflictResolution-LMS-580.pdf> Acesso em 26/08/2013.

HARBOM, L. WALLERSTEEN, P. Armed Conflict, 1989-2006. **Journal of Peace Research**, v. 44, n. 5, p. 623-634, 2007.

HEGRE, H. Democracy and Armed Conflicts. **Journal of Peace Research**, v. 51, n. 2, p. 159-172, 2004.

HOEFFLER, A. Can international interventions secure the peace? **International Area Studies Review**, v. 17, n. 1, p. 75-94, 2014.

HÖGBLADH, S. Peace agreements 1975-2011 - Updating the UCDP Peace Agreement dataset, 2011. In: THERÉSE, P.; THEMNER, L. (eds.) States in Armed Conflict 2011, **Uppsala University: Department of Peace and Conflict Research**, Report 99, 2012.

HULTMAN, L. UN Peace Operations and Protection of Civilians: Cheap Talk or Norm Implementation?, **Journal of Peace Research**, v. 50, n. 1, p. 59-73, 2013.

_____. Robust Peacekeeping: a desirable development? **E-International Relations**, set. 2014. Disponível em <<http://www.e-ir.info/2014/09/02/robust-peacekeeping-a-desirable-development/>> Acesso em 24/11/2014.

_____; KATHMAN, J.; SHANNON, M. United Nations Peacekeeping and Civilian Protection in Civil War. **American Journal of Political Science**, v. 57, n. 4, p. 875–891, out. 2013.

International Rescue Committee. Mortality in the Democratic Republic of Congo: Results from a Nationwide Survey. **International Rescue Committee and Burnet Institute**, 2005.

IPA; CIC, 2001. Refashioning the Dialogue: Regional Perspectives on the Brahimi Report on UN Peace Operations. **International Peace Academy, Center on International Cooperation**. Regional Meetings, Johannesburg, Buenos Aires, Singapore, London. fev./mar., 2001.

JOHNSTONE, I. Managing consent in contemporary peacekeeping operations, **International Peacekeeping**, v.18, n. 2, p. 168–82, 2011.

JONES, B; GOWAN, R; SHERMAN, J. Excerpts from Building on Brahimi: Peacekeeping in an Era of Strategic Uncertainty. In: Robust Peacekeeping: the politics of force. **Center on International Cooperation**, New York University, abr. 2009. Disponível em <<http://www.stimson.org/images/uploads/research-pdfs/purposesofpeace.pdf>> Acesso em 23/08/2013.

KRISHNASAMY, K. Recognition for Third World Peacekeepers: India and Pakistan. **International Peacekeeping**, v.8, n.4, p. 56-76, 2001.

KI-MOON, B. Human Protection and the 21st century United Nations, Cyril Foster Lecture, **Oxford University**, 2011.

LE ROY, A. Looking Forward: Peace Operations in 2020. In: TARDY, T. For a Renewed Consensus on UN Peacekeeping Operations. **Geneva Centre for Security Policy, Conference Series**, n. 23, out. 2011. (p. 21-27)

LUND, M. What kind of peace is being built? Taking stock of post-conflict peacebuilding and charting future directions. **International Development Research Centre (IDRC)**, Ottawa, jan.

2003. Disponível em <http://web.idrc.ca/uploads/user-S/10527469720lund_final_mar_20.pdf> Acesso em 12/09/2013.

MALONE, D. M.; THAKUR, Ramesh. UN Peacekeeping: lessons learned? **Global Governance**, v. 7, n. 1, p. 11-17, jan./mar. 2001.

_____. Is International Development Dead? Palestra no **Center for International Policy Studies (CIPS)**, Faculty of Social Sciences, University of Ottawa. 28 de outubro de 2013.

MATHIASON, J. R. Keeping the Peace: Regional or Global Responsibility? **International Studies Review**, vol. 6, n. 3 (sep. 2004), pp. 453-456.

McASKIE, C. From Peacekeeping to peace consolidation in Burundi. ONU, DPKO, dez.2006. Disponível em <<http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/onub/McAskie-op-ed.pdf>> Acesso em 26/02/2015.

MURTHY, C.S.R. Contemporary World Order and Approaches to UN Peace Operations: A South Asian Perspective. **Perspective**, Friedrich Ebert Stiftung, dez. 2012.

OSTBY, G. Polarization, horizontal inequalities and violent civil conflict. **Journal of Peace Research**, vol. 45, n. 2, p.143–162, mar. 2008

LOUDRAAT, C. J. Intervention in internal conflicts: legal and political conundrums. Working Paper n° 15, **Global Policy Program**. Washington: Carnegie Endowment for International Peace, 2000.

PARIS, R. International peacebuilding and the ‘mission civilisatrice’. **Review of International Studies**, v. 28, 637–656, 2002.

Peacekeeping Operations Expenditures. **Global Policy Forum**, 2013. Disponível em <<http://www.globalpolicy.org/component/content/article/133/27449.html>> Acesso em 10/01/2014.

PEREIRA, A. H. R. **Palestra: Operação de Paz no Haiti**. Brasília: Gabinete de Segurança Institucional; Secretaria de Acompanhamento e Estudos Institucionais, 2005. Disponível em <http://geopr1.planalto.gov.br/saei/images/publicacoes/2005/palestra_operacao_de_paz_no_haiti.pdf> Acesso em 14/01/2015.

PERRY, C.; SMITH, A. C. Trends in Uniformed Contributions to UN Peacekeeping: a new dataset, 1991-2012. **International Peace Institute**, jun. 2013.

PIETZ, T. The European Union and UN Peacekeeping: Half-time for the EU’s Action Plan. **Center for International Peace Operations**, Policy Briefing, out. 2013. Disponível em <http://www.zif-berlin.org/fileadmin/uploads/analyse/dokumente/veroeffentlichungen/ZIF_Policy_Briefing_Tobias_Pietz_Oct_2013_ENG.pdf> Acesso em 16/02/2015.

PUGH, M. Peacekeeping and critical theory. **International Peacekeeping**, v. 11, n. 1, p. 39-58, 2004.

RENNER, M. **Worldwatch Institute and Global Policy Forum**. Disponível em <http://www.globalpolicy.org/images/pdfs/Z/pk_tables/expand.pdf> Acesso em 20/01/2013.

RENO, W. Understanding Criminality in West African Conflicts. *International Peacekeeping*, v.16, n. 1, p. 47-61, 2009.

RICHMOND, O. UN peace operations and the dilemmas of the peacebuilding consensus. **International Peacekeeping**, v.11, n. 1, p. 83-101, 2004.

_____. The problem of peace: understanding the 'liberal peace'. **Conflict, Security & Development**, v. 6, n. 3, p. 291-314, 2006.

ROSS, M. Booty Futures. **Working Paper**, 2005. Disponível em <<http://www.polisci.ucla.edu/faculty/ross/>> Acesso em 05/12/2013.

SLOAN, J. UN Peacekeeping in Darfur: A 'Quagmire' That We Cannot Accept. **E-International Relations**, jun. 2014. Disponível em <<http://www.e-ir.info/2014/06/03/un-peacekeeping-in-darfur-a-quagmire-that-we-cannot-accept/>> Acesso em 24/11/2014.

SHERMAN, J; GLEASON, M. M. Strategic Summary 2011. In: Annual Review of Global Peace Operations 2012. Center on International Cooperation. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2012.

ST-PIERRE, K. Then & Now: Understanding the Spectrum of Complex Peace Operations. **Pearson Peacekeeping Centre**, 2008. Disponível em <www.pearsoncentre.org/dl54> Acesso em 13/09/2013.

TARDY, T. Introduction - For a Renewed Consensus on UN Peacekeeping Operations. **Geneva Centre for Security Policy, Conference Series**, n. 23, out. 2011. (p. 9-10)

THEMNÉR, L.; WALLENSTEEN, P. Armed Conflict, 1946-2013. **Journal of Peace Research**, v. 51, n. 4, 2014.

ULLOA, A.; KATZ, F., KEKEH, N. Democratic Republic of the Congo. A study of binding constraints, **EDS-RDC**, 2009. Disponível em <http://www.hks.harvard.edu/fs/drodrik/Growth%20diagnostics%20papers/DRC_Growth_Diagnostic.pdf> Acesso em 15/12/2013.

WEDGWOOD, R. The Evolution of United Nations Peacekeeping. **Faculty Scholarship Series**. Paper 2278. 1995. Disponível em <http://digitalcommons.law.yale.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=3278&context=fss_papers> Acesso em 24/08/2013.

ANEXO I

OPERAÇÕES DE PAZ DA ONU APROVADAS NA DÉCADA DE 1990: OBJETIVOS

SIGLA PERÍODO NOME	OBJETIVOS
UNIKOM Abr 1991 — Out 2003 (Missão de Observação das NU Iraque-Kuaite)	Após a retirada forçada das forças iraquiana do Kuwait, a operação de paz visava monitorar a zona desmilitarizada, conter violações nas fronteiras e reportar eventuais ações hostis de uma das partes.
MINURSO Abr 1991—Presente (Missão das NU para o Referendo do Saara Ocidental)	Supervisionar o acordo entre o governo marroquino e a Frente Polisário; monitorar o cessar-fogo entre as partes; organizar um referendun que permitiria a população do Saara Ocidental a decidir o <i>status</i> de seu futuro território.
UNAVEM II Jun 1991—Fev 1995 (Missão de Verificação das Nações Unidas em Angola II)	Verificação dos Acordos de Paz entre o governo de Angola e a União Nacional para a Independência Total de Angola; monitoramento do cessar-fogo; observação das eleições;
ONUSAL Jul 1991—Abr 1995 (Missão de Observação das NU em El Salvador)	Verificar a implementação dos acordos entre o governo de El Salvador e a FMLN, incluindo o cessar-fogo; a reforma das Forças Armadas; a criação da nova força policial; a reforma dos sistemas judicial e eleitoral; verificação dos direitos humanos, ocupações de terra e questões econômicas e sociais.
UNAMIC Out 1991—Mar 1992 (Missão Avançada nas NU no Camboja)	Monitorar o cessar-fogo; iniciar o programa de treinamento em remoção de minas.
UNPROFOR Fev 1992—Dez 1995 (Força de Proteção das Nações Unidas) Ex-Iugoslávia	Garantir a desmilitarização de certas áreas da Croácia. Auxiliar a prestação de assistência humanitária e monitorar as zonas de exclusão militar e áreas seguras na Bósnia-Herzegovina. Monitorar as fronteiras da Macedônia.
UNTAC Mar 1992—Set 1993 (Autoridade Transitória das NU no Camboja)	Assegurar a implementação dos Acordos de Paris; monitorar a situação de direitos humanos; organizar eleições, acordos militares, administração civil; manter a lei e a ordem; repatriar os refugiados; recuperar a infra-estrutura do país.
UNOSOM I Abr 1992—Mar 1993 (Operação das NU na Somália I)	Monitorar o cessar-fogo em Mogadiscio e proteger a distribuição de ajuda humanitária.

<p>ONUMOZ Dez 1992–Dez 1994 (Operação das NU em Moçambique)</p>	<p>Auxiliar a implementação do Acordo Geral de Paz, assinado pelos Presidentes da República de Moçambique e da Resistência Nacional Moçambicana; monitorar o cessar-fogo entre as partes; monitorar a retirada de forças estrangeiras; fornecer assistência técnica e monitorar o processo eleitoral.</p>
<p>UNOSOM II Mar 1993–Mar 1995 (Operação das NU na Somália II)</p>	<p>Estabelecer um ambiente propício para o fornecimento de ajuda humanitária, incluindo medidas impositivas; auxiliar nos trabalhos de restauração da paz, estabilidade, lei e ordem, por meio do desarmamento e da reconciliação.</p>
<p>UNOMUR Jun 1993–Set 1994 (Missão de Observação das NU em Uganda-Ruanda)</p>	<p>Monitorar a fronteira entre Uganda e Ruanda e verificar que não havia assistência militar cruzando as fronteiras.</p>
<p>UNOMIG Ago 1993– Jun 2009 (Operação das NU na Geórgia)</p>	<p>Verificação do cessar-fogo e elaboração do Acordo de Cessar-fogo e Separação das Forças.</p>
<p>UNOMIL Set 1993–Set 1997 (Operação das NU na Libéria)</p>	<p>Prestar os bons-ofícios e auxiliar na implementação dos acordos de paz; investigar possíveis violações do cessar-fogo; desmobilizar os combatentes; auxiliar a prestação de ajuda humanitária; investigar possíveis violações dos direitos humanos; observar eleições.</p>
<p>UNMIH Set 1993–Jun 1996 (Missão das NU no Haiti)</p>	<p>Monitorar a implementação do Acordo da Ilha do Governador; ajudar o governo democrático a sustentar um ambiente estável; auxiliar a profissionalização das Forças Armadas e a criação de uma força policial; estabelecer um ambiente propício para a condução de eleições livres e legítimas.</p>
<p>UNAMIR Out 1993–Mar 1996 (Missão de Assistência das NU a Ruanda)</p>	<p>Auxílio na implementação do Acordo de Arusha. O mandato da missão foi reforçado em virtude do genocídio ocorrido no país e seus desdobramentos.</p>
<p>UNASOG Mai 1994–Jun 1994 (Grupo de Observação das NU na faixa de Aouzou) Chade- Líbia</p>	<p>Monitorar a execução do parecer da Corte Internacional de Justiça, que determinou a retirada da administração e das forças líbias da faixa de Aouzou.</p>
<p>UNMOT Dez 1994–Mai 2000 (Missão de Observação das NU no Tadjiquistão)</p>	<p>Monitorar o cessar-fogo entre o governo do Tadjiquistão e a Unidade Opositora Tadjique.</p>
<p>UNAVEM III Fev 1995–Jun 1997 (Missão de Verificação das NU em Angola III)</p>	<p>Auxiliar o governo de Angola e a União Nacional para a Independência Total de Angola a restaurar a paz e alcançar a reconciliação nacional, conforme os Acordos de Paz para Angola, o Protocolo Lusaka e as resoluções do CSNU da ONU.</p>

<p>UNCRO Mar 1995–Jan 1996 (Operação de Restauração da Confiança das NU na Croácia)</p>	<p>Monitorar o cessar-fogo; facilitar a implementação do acordo econômico, auxiliar a prestação de assistência humanitária; monitorar a desmilitarização da península da Prevlaka.</p>
<p>UNPREDEP Mar 1995–Fev 1999 (Força de Desdobramento Preventivo das NU) Ex-Iugoslávia</p>	<p>Substituir as forças da UNPROFOR que estavam na Macedônia; observar as movimentações nas regiões fronteiriças.</p>
<p>UNMIBH Dez 1995 — Dez 2002 (Missão das NU na Bósnia-Herzegovina)</p>	<p>Auxiliar na implementação de alguns pontos do Acordo de Dayton; ajuda na reforma da polícia da Bósnia; prestação de assistência humanitária; coordenação de eleições; reabilitação da infra-estrutura; reconstrução econômica.</p>
<p>UNTAES Jan 1996–Jan 1998 (Administração Transitória da Eslavônia Oriental, Baranja e Sirmium Ocidental) – Croácia</p>	<p>Supervisionar a desmilitarização; monitorar o retorno dos refugiados; manter a paz e segurança; estabelecer uma força policial temporária; auxiliar a administração civil e serviços públicos; organizar eleições; reintegrar pacificamente a Eslavônia Oriental, Baranja e Sirmium Ocidental à Croácia.</p>
<p>UNMOP Fev 1996 — Dez 2002 (Missão de Observação das NU em Prevlaka)</p>	<p>Monitorar a desmilitarização da península da Prevlaka, uma área estratégica disputada pela Croácia e pela República Federativa da Iugoslávia.</p>
<p>UNSMIH Jul 1996–Jul 1997 (Missão de Apoio das NU no Haiti)</p>	<p>Auxiliar na profissionalização da polícia; coordenar atividades que fortaleçam a construção institucional haitiana, a reconciliação nacional e a reabilitação econômica.</p>
<p>MINUGUA Jan 1997–Mai 1997 (Missão de Verificação das NU na Guatemala)</p>	<p>Verificar o Acordo de Cessar-fogo Definitivo, entre o governo da Guatemala e a Unidade Revolucionária Nacional Guatemalteca.</p>
<p>MONUA Jul 1997–Fev 1999 (Missão de Observação das NU em Angola)</p>	<p>Auxiliar as partes em conflito a consolidar a paz e alcançar a reconciliação nacional, intensificando a construção da confiança e criando um ambiente de estabilidade e desenvolvimento democrático.</p>
<p>UNTMIH Ago 1997–Nov 1997 (Missão de Transição das NU no Haiti)</p>	<p>Prestar assistência para a profissionalização da Polícia Nacional Haitiana, incluindo o treinamento de unidades especiais de rápida reação e segurança pessoal de autoridades.</p>
<p>MIPONUH Dez 1997–Mar 2000 (Missão Civil Policial das NU no Haiti)</p>	<p>Prestar assistência para a profissionalização da Polícia Nacional Haitiana, especialmente no treinamento de unidades policiais especializadas.</p>

<p>Grupo das NU de Apoio à Polícia Civil Jan 1998–Oct 1998 Croácia</p>	<p>Monitorar as atividades da polícia croata na região do Danúbio, principalmente com relação ao retorno de refugiados políticos.</p>
<p>MINURCA Abr 1998–Fev 2000 (Missão das NU na Rep. Centrafricana)</p>	<p>Manter a segurança e estabilidade em Bangui e adjacências; supervisionar o desarmamento das partes em conflito e a destruição das armas confiscadas; auxiliar a reestruturação da polícia nacional; fornecer auxílio técnico para as eleições legislativas.</p>
<p>UNOMSIL Jul 1998–Out 1999 (Missão de Observação das NU em Serra Leoa)</p>	<p>Monitorar a situação militar e de segurança; desarmar e desmobilizar combatentes; verificar o respeito pelas leis humanitárias internacionais.</p>
<p>UNMIK Jun 1999–Presente (Administração Interina das NU no Kosovo)</p>	<p>Estabelecer uma administração civil interina; promover o estabelecimento de um governo autônomo no Kosovo; coordenar ações de assistência humanitária; auxiliar a reconstrução da infra-estrutura; manter a lei e a ordem; promover os direitos humanos.</p>
<p>UNTAET ¹²⁵ Out 1999–Mai 2002 (Administração Transitória das NU no Timor Leste)</p>	<p>Administração transitória do território, com o exercício da autoridade legislativa e executiva e auxílio para a construção do novo governo.</p>
<p>UNAMSIL Out 1999–Dez 2005 (Missão das NU em Serra Leoa)</p>	<p>Cooperar com o governo e outras partes para implementar os Acordos de Paz de Lome; auxiliar no plano de desarmamento, desmobilização e reintegração dos combatentes.</p>
<p>MONUC Nov 1999–Jun 2010 (Missão de Organização das NU na Rep. Democrática do Congo)</p>	<p>Acompanhar a implementação do Acordo de Lusaka, assinado pela Rep. Democrática do Congo e outros cinco Estados da região.</p>

Organização: BIGATÃO, J. P.

Fonte: DPKO, 2015.

¹²⁵ Antes da UNTAET, o Conselho de Segurança da ONU havia autorizado a Missão das Nações Unidas no Timor Leste (UNAMET), pela resolução 1246 (1999), de 11 de junho de 1999. O mandato da UNAMET objetivava organizar e conduzir a consulta popular que definiria o futuro do território do território, que havia sido anexado pela Indonésia em 1975. Atendendo uma solicitação do governo indonésio, o Conselho de Segurança da ONU não considerou a UNAMET uma “operação de paz”.

ANEXO II ORGANOGRAMA DO DPKO E DFS

