

JULIANA DE PAULA BIGATÃO

**MANUTENÇÃO DA PAZ E RESOLUÇÃO DE CONFLITOS:
RESPOSTAS DAS NAÇÕES UNIDAS AOS CONFLITOS ARMADOS INTRA-
ESTATAIS NA DÉCADA DE 1990**

São Paulo
2009

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS
“SAN TIAGO DANTAS” (UNESP/ UNICAMP/ PUC-SP)

JULIANA DE PAULA BIGATÃO

**MANUTENÇÃO DA PAZ E RESOLUÇÃO DE CONFLITOS:
RESPOSTAS DAS NAÇÕES UNIDAS AOS CONFLITOS ARMADOS INTRA-
ESTATAIS NA DÉCADA DE 1990**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais “San Tiago Dantas” (UNESP/ UNICAMP/ PUC-SP) como parte dos requisitos para a obtenção do título de Mestre.

Área de concentração: Paz, Defesa e Segurança Internacional.

Orientador: Prof. Dr. Héctor Luis Saint-Pierre

São Paulo
2009

**MANUTENÇÃO DA PAZ E RESOLUÇÃO DE CONFLITOS:
RESPOSTAS DAS NAÇÕES UNIDAS AOS CONFLITOS ARMADOS INTRA-
ESTATAIS NA DÉCADA DE 1990**

A apresentação desta dissertação ocorreu na sede do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (Unesp/ Unicamp/ Puc-SP), Praça da Sé, 108, São Paulo, no dia dois de julho de 2009, às dez horas da manhã.

Banca Examinadora:

Presidente: _____

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

1º Examinador : _____

Profª Drª Janina Onuki (USP)

2º Examinador : _____

Profª Drª Suzeley Kalil Mathias (San Tiago Dantas/UNESP-Franca)

AGRADECIMENTOS

Não poderia deixar de agradecer primeiramente à pessoa que mais me incentivou a fazer da vida acadêmica minha profissão, o meu querido orientador Héctor Luis Saint-Pierre, que com toda sua sabedoria e dedicação soube me encorajar para que seguisse em frente e concluísse mais uma etapa dessa longa jornada.

Agradeço à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP) pela concessão das bolsas de iniciação científica e de mestrado, que me permitiram dedicação exclusiva à pesquisa.

À minha família, pelo apoio e incentivo aos meus estudos. Ao Juninho, por me amar e me apoiar mesmo nos momentos em que estive ausente, nas vésperas das entregas dos relatórios de pesquisa quando eu não conseguia pensar em mais nada além do trabalho.

Aos professores e funcionários do Programa San Tiago Dantas, especialmente à Giovana Vieira, sempre muito competente no cumprimento de suas funções, e à Professora Suzeley Khalil Mathias, que acompanhou cada processo da elaboração dessa dissertação, desde os seminários de pesquisa, o exame de qualificação e a defesa, sempre contribuindo para o aperfeiçoamento do trabalho. À Professora Janina Onuki, por participar da banca de qualificação e da defesa e pelas sugestões que me ajudaram a melhorar os resultados aqui expostos.

Devo um agradecimento especial aos professores, funcionários e alunos da Unesp/Franca, onde dei meus primeiros passos da vida acadêmica e retornei para realizar o estágio de docência no segundo semestre de 2008, quando tive a certeza de que estou no caminho certo.

Aos colegas do GEDES e do Observatório Cone Sul de Defesa e Forças Armadas, especialmente à Érica Winand, um exemplo de pesquisadora dedicada e competente, que muito contribuiu para a elaboração dos meus projetos de iniciação científica e de mestrado.

Também deixo registrado meu carinho pelos colegas do mestrado Janaína Storti, Renata Giannini, Leonardo Ulian, Vanessa Matijascic, Thalia Lacerda, Alberto Montoya, Débora Figueiredo, Filipe Mendonça e Flavio Nascimento, por todas as discussões acadêmicas e momentos de descontração. E também minhas companheiras de república Carla Rubacow e Juliana Virdes (em Franca) e Mari Vasconcellos e Isabelle Romanelli (em São Paulo), pelas conversas e confidências e por me apoiarem e me propiciarem um ambiente muito agradável onde eu consegui estudar com calma e tranquilidade.

RESUMO

Com base no histórico das atividades de manutenção da paz e resolução de conflitos da Organização das Nações Unidas (ONU), analisamos de que maneira esta instituição reagiu à proliferação dos conflitos armados intra-estatais durante a década de 1990. O caráter multidimensional desses conflitos, que em certa medida não são tão novos quanto possam parecer, impôs uma série de dificuldades aos mecanismos tradicionais de manutenção da paz da ONU, que até então se restringiam ao envio de soldados desarmados ou fracamente armados para manter a paz *entre* Estados, com base nos fundamentos do respeito à soberania, imparcialidade, consentimento de todas as partes em conflito e uso da força somente em autodefesa. A partir do estudo das mudanças conceituais e operacionais das missões de paz da ONU na década de 1990, apontamos as dificuldades enfrentadas por esta organização para responder adequadamente aos conflitos intra-estatais, assim como discutimos os limites de sua atuação frente aos princípios tradicionais do sistema westfaliano – soberania, independência e não-intervenção.

PALAVRAS-CHAVE: CONFLITO E PAZ; NAÇÕES UNIDAS, RESOLUÇÃO DE CONFLITOS, OPERAÇÕES DE PAZ.

ABSTRACT

Considering the historical development of the United Nations (UN) peacekeeping operations, we analyze how this international institution faced the proliferation of intra-state armed conflicts during the 1990's. The multidimensional character of these conflicts, that are not as new as it seems, imposed a series of difficulties to the UN's traditional peacekeeping mechanisms, which were limited to sending light armed troops to create space for States to resolve their conflicts peacefully, according to the principles of consent, impartiality and minimum use of force. Following the study of the conceptual and operational changes in the UN peacekeeping missions in the 1990's, we examine the difficulties that this institution faced to adequately deal with intra-state conflicts, as well as we discuss the limits of the UN actions considering the traditional westphalian system principles – sovereignty, independence and non-intervention.

KEYWORDS: CONFLICT AND PEACE; UNITED NATIONS; CONFLICT RESOLUTION; PEACEKEEPING OPERATIONS

LISTA DE FIGURAS

Figura 4.1- Mapa do Camboja.....	115
Figura 4.2- Mapa da antiga República Federativa da Iugoslávia.....	123
Figura 4.3- Mapa da Somália.....	135

LISTA DE TABELAS

Tabela 1.1 Atividades de manutenção da paz da Liga das Nações.....	21
Tabela 1.2 As Operações de Paz das Nações Unidas autorizadas entre 1947 e 1987.....	31
Tabela 2.1 O declínio das guerras interestatais – 1715 a 1995.....	57
Tabela 2.2 Conflitos armados por tipo e região 1945-1995.....	58
Tabela 3.1 As Operações de Paz das Nações Unidas autorizadas entre 1988 e 1999.....	89
Tabela 3.2 Autorizações do Conselho de Segurança da ONU para o uso da força militar, sob o Capítulo VII da Carta, para propósitos não referentes à autodefesa (1990-1999).....	104
Tabela 4.1 As principais resoluções do Conselho de Segurança da ONU com relação ao conflito na Iugoslávia (1991-1995).....	132
Tabela 5.1 As Operações de Paz das Nações Unidas autorizadas entre 2000 e 2008.....	176

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS¹

ACNUR - Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados
AGNU – Assembléia Geral das Nações Unidas
ASEAN - Associação de Nações do Sudeste Asiático
CARICOM – Comunidade do Caribe
CSNU – Conselho de Segurança das Nações Unidas
DHA – Departamento de Assuntos Humanitários
DPKO - Departamento de Operações de Paz das Nações Unidas
ECOWAS - Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental
FOD – Divisão de Operações em Campo
GF – Guerra Fria
IFOR – Força de Implementação na Bósnia-Herzegovina
INTERFET – Força Internacional para o Timor Leste
JNA – Exército Nacional Iugoslavo
KFOR – Força Multinacional do Kosovo
LRA - Lord's Resistance Army
LTTE - Liberation Tigers of Tamil Eelam
MINUGUA - Missão de Verificação das Nações Unidas na Guatemala
MINURCA - Missão das Nações Unidas na República Centroafricana
MINUSTAH - Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti
MISAB – Missão Inter-Africana para Monitorar a Implementação dos Acordos de Bangui na República Centroafricana
MONUA - Missão de Observação das Nações Unidas em Angola
MONUC – Missão da Organização das Nações Unidas na República Democrática do Congo
NU – Nações Unidas
OCHA – Escritório de Coordenação para Assuntos Humanitários
ONU – Organização das Nações Unidas
ONUC – Operação das Nações Unidas no Congo
ONUCA – Grupo de Observadores das Nações Unidas na América Central
ONUCI - Operação das Nações Unidas na Costa do Marfim
ONUMOZ – Operação das Nações Unidas em Moçambique

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.

ONUSAL – Missão de Observação das Nações Unidas em El Salvador
OSCE – Organização para a Segurança e Cooperação na Europa
OTAN – Organização do Tratado do Atlântico Norte
PDK – Partido Democrático do Kampuchea
PMA – Programa Mundial de Alimentos
PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPK – Partido Popular do Kampuchea
RFI – República Federativa da Iugoslávia
SFOR – Força de Estabilização para a Bósnia-Herzegovina
UA – União Africana
UNAMIC - Missão Avançada das Nações Unidas para o Camboja
UNAMSIL – Missão das Nações Unidas em Serra Leoa
UNASOG - Grupo de Observação das Nações Unidas na faixa de Aouzou
UNAVEM – Missão de Verificação das Nações Unidas em Angola
UNCRO – Operação de Restauração da Confiança na Croácia
UNEF I – I Força de Emergência das Nações Unidas
UNGOMAP – Missão de Bons Ofícios das Nações Unidas no Afeganistão e Paquistão
UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância
UNIKOM - Missão de Observação no Iraque-Kuaite
UNITAF – Força Tarefa Unificada na Somália
UNMIBH - Missão das Nações Unidas na Bósnia-Herzegovina
UNMIK- Administração Interina das Nações Unidas no Kosovo
UNOMIG – Operação das Nações Unidas na Geórgia
UNOMUR - Missão de Observação em Uganda-Ruanda
UNOMSIL - Missão de Observação das Nações Unidas em Serra Leoa
UNOSOM – Operação das Nações Unidas na Somália
UNPA – Área de Proteção das Nações Unidas
UNPREDEP - Força de Desdobramento Preventivo das Nações Unidas
UNPROFOR – Força de Proteção das Nações Unidas
UNTAC – Autoridade Transitória das Nações Unidas no Camboja
UNTAET – Administração Transitória das Nações Unidas no Timor Leste
UNTAG – Grupo de Assistência das Nações Unidas para o Período de Transição
UNTSO – Organização das Nações Unidas para a Supervisão da Trégua

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	1
CAPÍTULO 1 MANUTENÇÃO DA PAZ E RESOLUÇÃO DE CONFLITOS DURANTE A GUERRA FRIA.....	16
1.1 A LIGA DAS NAÇÕES E A PROPOSTA DE MANUTENÇÃO DA PAZ E SEGURANÇA INTERNACIONAIS.....	18
1.2 A NAÇÕES UNIDAS E A SEGURANÇA COLETIVA	23
1.3 A MANUTENÇÃO DA PAZ TRADICIONAL.....	30
1.3.1 UNSTO (1948 – presente).....	35
1.3.2 UNEF I (1956-1967).....	37
1.3.3 ONUC (1960-1964).....	39
1.4 CONSIDERAÇÕES SOBRE A ATUAÇÃO DA ONU NA MANUTENÇÃO DA PAZ NA GUERRA FRIA.....	42
CAPÍTULO 2: O CENÁRIO PÓS-GUERRA FRIA.....	45
2.1 AS NAÇÕES UNIDAS E O NOVO DESENHO DA SEGURANÇA INTERNACIONAL.....	45
2.2 O CENÁRIO BÉLICO: AS “NOVAS GUERRAS”	54
2.2.1 As origens da violência intra-estatal.....	59
2.2.2 A privatização da violência e a economia das “novas guerras”.....	61
2.2.3 O uso indiscriminado da violência.....	63
2.2.4 A transnacionalização do conflito.....	65
2.3 A AGENDA PARA A PAZ E AS DEFINIÇÕES DOS MECANISMOS DE MANUTENÇÃO DA PAZ E RESOLUÇÃO DE CONFLITOS.....	66
2.3.1 Diplomacia preventiva	71
2.3.2 <i>Peacemaking</i> - a promoção da paz.....	72
2.3.3 <i>Peacekeeping</i> - a manutenção da paz.....	74
2.3.4 <i>Peace-building</i> - a construção da paz.....	75
2.4 A INTER-RELAÇÃO DOS MECANISMOS DE MANUTENÇÃO DA PAZ E RESOLUÇÃO DE CONFLITOS E SUAS CONSEQÜÊNCIAS.....	76
CAPÍTULO 3 MANUTENÇÃO DA PAZ E RESOLUÇÃO DE CONFLITOS ARMADOS INTRA-ESTATAIS NA DÉCADA DE 1990.....	79
3.1 MANTER A PAZ NO INTERIOR DOS ESTADOS: DIREITOS HUMANOS, SOBERANIA E INTERVENÇÃO.....	80
3.2 O AUMENTO DE OPERAÇÕES DE PAZ E AS RESPOSTAS AOS CONFLITOS INTRA-ESTATAIS.....	89
3.2.1 Administração transitória.....	97
3.2.2 Manutenção da paz não-coercitiva.....	100
3.2.3 Imposição da paz.....	103
CAPÍTULO 4 ALGUMAS EXPERIÊNCIAS EM CAMPO.....	113
4.1 CAMBOJA (1991-1993).....	115
4.2 IUGOSLÁVIA (1991-1995).....	123
4.3 SOMÁLIA (1992-1995).....	135
4.4 CONSIDERAÇÕES SOBRE AS EXPERIÊNCIAS ANALISADAS.....	147
CAPÍTULO 5 AS PROPOSTAS DE REVISÃO DAS ATIVIDADES DE MANUTENÇÃO DA PAZ E RESOLUÇÃO DE CONFLITOS DA ONU.....	156
5.1 OS FATORES DA DESACELERAÇÃO DAS ATIVIDADES DE MANUTENÇÃO DA PAZ E RESOLUÇÃO DE CONFLITOS NO PERÍODO 1995-1997.....	158
5.2 AS PROPOSTAS DE REVISÃO DAS OPERAÇÕES DE PAZ.....	163
5.3 OPERAÇÕES DE PAZ NO FIM DOS ANOS 90 E INÍCIO DO SÉCULO XXI.....	173
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	182
REFERÊNCIAS.....	187

INTRODUÇÃO

Objetivamos com este trabalho analisar de que forma a Organização das Nações Unidas (ONU) reagiu à mudança dos conflitos internacionais no pós-Guerra Fria (GF), especificamente aos conflitos armados intra-estatais desencadeadores de crises humanitárias que predominaram no cenário bélico da década de 1990. O caráter multidimensional desses conflitos, que em certa medida não são tão novos quanto possam parecer, impôs uma série de dificuldades aos mecanismos tradicionais de manutenção da paz e resolução de conflitos das Nações Unidas, que até então se restringiam ao envio de soldados desarmados ou fracamente armados para manter a paz *entre* Estados com base nos fundamentos do respeito à soberania, imparcialidade, consentimento das partes em conflito e uso da força somente em autodefesa.

Quando mencionamos “Nações Unidas” ou “ONU” não nos referimos a uma instituição política singular ou a um governo mundial com autoridade supranacional. Referimo-nos a um foro político intergovernamental que tem como propósito manter a paz e a segurança internacionais e que se assenta no tripé da *soberania, independência política e não-intervenção nos assuntos internos dos Estados*. Por mais que o preâmbulo da carta constitutiva da ONU invoque “nós, os povos das Nações Unidas”, não há dúvidas de que os Estados são atores centrais na arquitetura dessa organização. Sobre os Estados recaem as decisões sobre a paz e segurança internacionais, que por sua vez foram centralizadas no órgão especialmente criado pelas potências vencedora da Segunda Guerra Mundial para tratar desses assuntos – o Conselho de Segurança (CSNU).

Durante a GF, a rivalidade entre os dois principais membros do CSNU², Estados Unidos e União Soviética, impediu o órgão de operacionalizar o sistema de segurança coletiva que foi edificado para ser o principal mecanismo de manutenção da paz da ONU. Frente a essa dificuldade e em resposta aos conflitos que emergiam no cenário internacional pós-Segunda Guerra Mundial, seguiu-se a implementação de uma série de missões que objetivavam mediar esses litígios por meio do envio de forças multinacionais compostas por civis e/ou militares ao terreno do conflito. Essas missões, que eram aprovadas de forma *ad hoc* e não exigiam o comprometimento e o apoio de todos os membros da organização, ficaram conhecidas como *peacekeeping operations* (traduzidos neste trabalho como “operações de paz” ou “missões de paz”); assim como seus integrantes foram denominados *peacekeepers* ou *blue helmets* (“capacetes azuis”, em português).

Apesar da Carta de São Francisco não se referir explicitamente às operações de paz, elas se tornaram o principal instrumento de manutenção da paz e resolução de conflitos das Nações Unidas. O aparato que as fundamentam juridicamente são os Capítulos VI e VII da Carta. O primeiro prescreve os meios pacíficos para a solução de controvérsias, através da negociação, mediação, conciliação e/ou arbitragem. O segundo abre a possibilidade do uso da força na aplicação de medidas para a resolução de conflitos que são considerados, no julgamento do CSNU, “ameaças à paz e segurança internacionais”.

O final da GF inaugurou o período de expansão da agenda de segurança da ONU. Entre 1990 e 1999 foram instituídas 35 novas operações de paz, o que representa quase o triplo de missões autorizadas nas quatro décadas anteriores.³ Em nosso entendimento, os principais

² Os membros permanentes do Conselho de Segurança na época de fundação da ONU eram Estados Unidos, União Soviética (que após sua dissolução deu lugar à Federação Russa), Reino Unido, França e China. Esses cinco países possuem o poder de vetar as deliberações do órgão.

³ Entre 1947 e 1989 a ONU instituiu 14 operações de paz

fatores que influenciaram o grande aumento das atividades de manutenção da paz e resolução de conflitos da ONU foram o maior apoio das grandes potências às decisões do CSNU, concomitante à fase de distensão da GF; o ressurgimento de tensões que se supunham superadas, como os conflitos de fundo étnico, religioso ou nacionalista; e a inclusão da questão humanitária às prerrogativas do CSNU, a partir da articulação entre segurança internacional e direitos humanos, que permitiu uma nova interpretação sobre o que representa uma “ameaça à paz e segurança internacionais”.

Neste contexto, os conflitos intra-estatais de dimensões política, étnica, religiosa e cultural –que ficaram conhecidos como “novas guerras”– se evidenciaram no cenário internacional, desafiando o aparato de resolução de conflitos desenvolvido até aquele momento e impondo vários obstáculos aos princípios que orientaram a maioria das operações de paz autorizadas durante a GF – imparcialidade, consentimento das partes em conflito e uso da força somente em autodefesa.

Nossa proposta é analisar a mudança conceitual e operacional das atividades de manutenção da paz e resolução de conflitos das Nações Unidas durante a década de 1990, decorrentes dessa modificação da natureza dos conflitos internacionais. Partimos da suposição de que as dificuldades encontradas pela ONU para lidar com os conflitos intra-estatais originaram-se, em grande parte, da incapacidade desta instituição de se adaptar às características destes conflitos e de corresponder com os meios adequados para mediá-los.

Diferentemente dos conflitos *entre* Estados, nos quais é possível identificar com certa facilidade o campo de batalhas, os interlocutores válidos para negociar os acordos e as reivindicações de cada um deles, nos conflitos intra-estatais a violência emerge do próprio tecido social e não se expressa por meio de instrumentos de combate convencionais nem se

desenvolvem em campos de batalhas delimitados. Sendo assim, os instrumentos empregados para mediar os conflitos *entre* Estados deveriam ser diferentes daqueles utilizados para lidar com as manifestações de violência *dentro* dos Estados. Apesar do esforço da ONU para se adaptar a este novo cenário, verificado na expansão dos objetivos das operações de paz e na diversificação das atividades empreendidas pelos *peacekeepers*, a organização enfrentou dificuldades para responder adequadamente às dinâmicas desses “novos” conflitos principalmente porque buscou atuar de acordo com os mesmos fundamentos que no período anterior garantiram certa legitimidade ao seu papel de mediador. E isso impôs uma série de incertezas políticas, jurídicas e morais às Nações Unidas, que serão debatidas no decorrer deste trabalho.

Nosso objetivo primordial não é apontar “sucessos” e “fracassos” das operações de paz. Mais importante do que um simples julgamento da eficácia dessas operações é compreender as possibilidades e as limitações de uma organização intergovernamental que tem como propósito manter a paz e a segurança internacionais. Em nossa análise das operações de paz buscamos abordar tanto os aspectos políticos, ou seja, o âmbito das decisões tomadas pelos responsáveis por lidar com as questões de paz e segurança dentro da organização, aqueles que decidem se a ONU irá ou não intervir em determinado conflito; quanto os aspectos operacionais dessas missões, explorando as atividades de manutenção ou imposição da paz desenvolvidas no terreno do conflito pelos militares, policiais e civis sob o mandato da ONU.

A maioria dos trabalhos sobre as operações de paz propõe o estudo da atuação da ONU em um conflito específico ou a análise comparativa de duas ou mais missões. Nossa proposta, todavia, é analisar o panorama geral da atuação da ONU na década de 1990, com especial atenção à forma como esta organização internacional reagiu aos conflitos intra-estatais que se evidenciaram no cenário internacional durante este período. Com isso, não buscamos

somente apontar os avanços e as dificuldades encontradas pela ONU em algumas situações específicas, mas também aprofundar a análise sobre a evolução desta instituição no campo da manutenção da paz e resolução de conflitos dentro do período estudado.

Para alcançar nossos objetivos, dividimos o trabalho em cinco capítulos. No primeiro deles, apresentamos a origem das operações de paz como mecanismos de resolução de conflitos colocados em prática pelas organizações internacionais e discutimos a atuação das Nações Unidas no campo da paz e segurança tendo em vista o contexto de paralisia do CSNU durante a GF e as dificuldades desta instituição para operacionalizar seu sistema de segurança coletiva. Examinamos algumas experiências da ONU que contribuíram para o estabelecimento do que denominamos “manutenção da paz tradicional” – que são aquelas atividades que visavam manter a paz *entre* Estados com base nos fundamentos da imparcialidade, consentimento das partes em conflito e uso da força somente em autodefesa – e fazemos algumas considerações sobre a “Operação Nações Unidas no Congo” (1960-1964), a primeira operação de paz da ONU com mandato coercitivo, aprovada sob respaldo do Capítulo VII, e que provocou muitos debates semelhantes àqueles verificados na década de 1990.

No segundo capítulo, analisamos o cenário internacional pós-GF tendo em vista os três fatores que consideramos essenciais para compreender a atuação da ONU na área manutenção da paz e resolução de conflitos durante a década de 1990: I) a predominância dos conflitos intra-estais em relação à guerra clássica entre as grandes potências, e o deslocamento desses conflitos para a periferia do sistema internacional; II) o maior engajamento do CSNU na década de 1990, superando a fase de paralisia que o caracterizou durante a GF; e III) a divulgação do documento “Uma Agenda para a Paz” (1992), pelo então Secretário-Geral Boutros Boutros-Ghali (1992-1996), que definiu conceitualmente os mecanismos de resolução de conflitos que

orientariam os trabalhos da ONU nos períodos subseqüentes: diplomacia preventiva; *peacemaking* (promoção da paz), *peacekeeping* (manutenção da paz) e *peace-building* (construção da paz).

No terceiro capítulo, apresentamos as transformações quantitativas e qualitativas das operações de paz autorizadas ao longo da década de 1990, discutindo a forma como a ONU reagiu aos conflitos intra-estatais que se evidenciaram neste contexto e os dilemas suscitados pela inclusão da questão humanitária às prerrogativas do CSNU. No capítulo seguinte, estudamos três tentativas de resolução de conflitos – Camboja (UNAMIC e UNTAC, 1991-1993), ex-Iugoslávia (UNPROFOR, 1992-1995) e Somália (UNOSOM I e II, 1992-1995) – com a finalidade de exemplificar as diferentes respostas da ONU aos conflitos intra-estatais. A escolha dessas operações deve-se ao fato de que elas representam experiências que serviram como referencial para orientar o planejamento e a condução das operações de paz subseqüentes, e que nos auxiliarão no entendimento da forma como a ONU operacionalizou os conceitos propostos na “Agenda para a Paz”.

No último capítulo, apresentamos os fatores que ocasionaram a desaceleração das atividades de manutenção da paz e resolução de conflitos da ONU na segunda metade da década de 1990 e discutimos as recomendações propostas pelo “Relatório Brahimi” (2000) no sentido de aprimorar os mecanismos de resolução de conflitos e fortalecer o papel da ONU como instituição promotora da paz.

CAPÍTULO 1

MANUTENÇÃO DA PAZ E RESOLUÇÃO DE CONFLITOS DURANTE A GUERRA FRIA

A Segunda Guerra Mundial, marcada pelos avanços tecnológicos dos meios militares e pela estrondosa capacidade de destruição gerada por eles, reavivou a necessidade de uma instituição que garantisse a paz e segurança internacionais, após a mal sucedida experiência da Liga das Nações. Posteriormente à entrada dos Estados Unidos na guerra, em dezembro de 1941, as potências aliadas iniciaram uma série de conversações e acordos que indicavam, entre outras decisões, a constituição de uma organização internacional após o término da guerra: a Declaração das Nações Unidas (janeiro/1942); as Conferências de Moscou (outubro/1943), Teerã (dezembro/1943), Dumbarton Oaks (agosto a outubro/ 1944), Yalta (fevereiro/1945), e finalmente, a Conferência de São Francisco (abril a junho/1945).

Em 26 de junho de 1945, cinquenta países assinaram a Carta de São Francisco, consubstanciando os esforços na busca de uma ordem mais estável. Seus 19 capítulos e 111 artigos descrevem a constituição da Organização das Nações Unidas, composta por dois órgãos principais: a Assembléia Geral (AGNU), um fórum multilateral de discussões do qual participam todos os signatários da Carta; e o CSNU, órgão pelo qual as potências vencedoras da Segunda Guerra reservaram para a si as decisões sobre a paz e segurança internacionais.⁴

A ONU é uma instituição intergovernamental e os Estados são a peça central de sua arquitetura. Não se trata de um organismo supranacional autônomo, mas de uma organização moldada por um sistema de Estados soberanos baseado nos princípios westfalianos da *soberania*, *independência* e *não-intervenção*. A idéia da segurança coletiva está no cerne desta instituição, e

⁴ Atualmente 192 Estados são membros das Nações Unidas.

pode ser entendida como um equilíbrio regulado, institucionalizado, baseado na noção de “todos contra um”, em que os Estados concordam em seguir certas normas e regras para manter a estabilidade e, quando necessário, unem-se para deter um ato de agressão.⁵

Nye define que “ao contrário do sistema de equilíbrio de poder do século XIX, o uso ofensivo da força era agora ilegal para qualquer estado(sic) que tivesse assinado a Carta da ONU. Qualquer uso da força teria de ser para autodefesa, ou para a autodefesa coletiva, ou para a segurança coletiva”.⁶

A Guerra Fria ditou o ambiente no qual a ONU atuaria em suas primeiras décadas de funcionamento, e a falta de consenso entre os membros permanentes do CSNU, principalmente entre as duas superpotências com direito a veto, fez com que o sistema de segurança coletiva se tornasse praticamente inoperante. Embora uma série de conflitos regionais tenha eclodido ao longo do período de bipolaridade do sistema internacional, apenas a invasão da Coreia do Sul pela Coreia do Norte foi tratada como um ato de agressão, de forma a justificar o uso de medidas coercitivas para lidar com a crise, e mesmo assim em circunstâncias *sui generis*, como veremos mais adiante.⁷ O CSNU preferiu tratar a maioria das questões por meios diplomáticos tradicionais, como a mediação, a conciliação e os bons ofícios, geralmente prestados pelo Secretário-Geral da organização; ou através da proposta inovadora, e não prevista na Carta da ONU, de enviar forças multinacionais ao terreno do conflito, mecanismo que ficou conhecido “operações de paz”.

⁵ Kupchan, Charles A; Kupchan, Clifford A. *The Promise of Collective Security* . International Security, Vol. 20, No. 1 (Summer, 1995), pp. 52-61.

⁶ NYE, Joseph S. *Compreender os Conflitos Internacionais: Uma Introdução à Teoria e à História*. 3ª ed. Lisboa: Gradiva, 2002. p. 200.

⁷ Podemos citar como exemplos de tensões regionais que ficaram fora do escopo da segurança coletiva, logo após a criação da ONU, a disputa entre Reino Unido e Albânia pelo Canal de Corfu (1946-1948); as hostilidades coloniais entre Holanda e Indonésia (1945-1949) e entre França e Vietnã (1946-1954).

Nossa proposta para este capítulo é analisar as atividades de manutenção da paz e resolução de conflitos das Nações Unidas durante a GF para compreender a forma como tal organização atuou no contexto de paralisia do Conselho de Segurança. Partiremos de um breve estudo das técnicas precedentes de resolução de conflitos institucionalizadas na Liga das Nações, para posteriormente discutirmos as atividades da ONU que ficaram conhecidas como “manutenção da paz tradicional” ou “operações de paz de primeira geração”, que consistem em enviar soldados armados ou fracamente armados (observadores) e civis ao terreno do conflito com o intuito de monitorar cessar-fogos, tréguas e armistícios, patrulhar fronteiras e zonas de exclusão militar, apoiar a retirada de tropas e acompanhar negociações para a assinatura de tratados de paz.⁸

1.1 A LIGA DAS NAÇÕES E A PROPOSTA DE MANUTENÇÃO DA PAZ E SEGURANÇA INTERNACIONAIS

De acordo com Holsti, quando as armas do fronte ocidental se silenciaram em 11 de novembro de 1918, encerrou-se um período de 50 meses de destruição e carnificina sem precedentes. A Grande Guerra, com seu saldo de dezenas de milhões de mortos e feridos, inúmeras propriedades, indústrias e lares destruídos, colocou fim à ilusão de que o progresso material e a invenção de novas armas tornariam a guerra cada vez mais rápida e decisiva, e reafirmou a idéia de que era preciso construir um mecanismo eficiente para manter a paz entre os Estados. Havia a forte convicção de que a paz não era simplesmente sinônimo de estabilidade, alcançada após um acordo entre os beligerantes da Grande Guerra. Naquele momento, a paz

⁸ Apesar de reconhecer a utilidade de dividir as operações de paz em “gerações”, entendemos que esta classificação pode transmitir a idéia equivocada de que em cada geração as operações são padronizadas, representando um modelo pré-concebido de resolução de conflitos. Por isso, preferimos classificá-las em *tradicionais* ou *multidisciplinares*, de acordo com os objetivos estabelecidos no mandato de cada operação.

deveria ser produto de um esforço que mudasse atitudes, preservasse a ordem e prevenisse novas guerras.⁹

Em janeiro de 1918, o famoso discurso dos “quatorze princípios básicos da justiça internacional” do presidente Woodrow Wilson no Congresso norte-americano enunciou, em seu último ponto, a proposta de fundar uma Sociedade Geral das Nações, que se tornou a base para a criação da Liga das Nações, em 1919. Embora a essência da proposta de uma organização mundial que evitasse a recorrência da guerra seja atribuída por Henry Kissinger ao Secretário de Relações Exteriores britânico Edward Gray, a Wilson se associa o esforço de se concretizar a preservação da paz mundial por meio do mecanismo que ficou conhecido como “segurança coletiva”.¹⁰

Segundo Patriota

A formulação jurídica primeira da idéia de segurança coletiva se exprime nos Artigos 10 e 16 do Pacto da Liga das Nações, segundo os quais cada Estado membro se compromete a respeitar e preservar a integridade territorial e a independência política de todos os membros da Liga (Artigo 10), e o Estado que recorrer à guerra será sujeito a sanções e poderá ser coagido militarmente por forças das partes contratantes (Artigo 16).¹¹

Essa proposta de manutenção da paz baseada na visão wilsoniana enfrentou, no entanto, várias adversidades, sendo que as principais delas foram a não aderência dos Estados Unidos ao Pacto; e a regra procedimental de que todas as decisões seriam tomadas por consenso, ou seja, pelo voto afirmativo de todos os membros do Conselho da Liga. Os norte-americanos consideraram inaceitáveis as obrigações de garantia da integridade territorial e independência de

⁹ HOLSTI, Kalevi J. *Peace and War: armed conflicts and international order 1648-1989*. New York: Cambridge University Press, 1991. p. 175-176.

¹⁰ KISSINGER, H. *Diplomacy*, New York: Simon & Schuster, 1994. p. 51. *apud* PATRIOTA, Antônio de Aguiar. *O Conselho de Segurança após a Guerra do Golfo: a articulação de um novo paradigma de segurança coletiva*. Brasília: Instituto Rio Branco/ FUNAG/CEE, 1998. p. 9.

¹¹ PATRIOTA, (1998), *op. cit.*, p. 9.

todos os Estados membros, julgando-as em contradição com a liberdade soberana dos Estados Unidos. Além disso, se recusaram a ter apenas um voto nas questões procedimentais e substanciais, enquanto o Império Britânico contabilizaria seu próprio voto mais o do Canadá, Austrália, África do Sul, Nova Zelândia e Índia, que estavam sob domínio britânico na época.¹²

A difícil implementação do aparato de segurança coletiva não impediu, contudo, que a Liga enviasse forças multinacionais para manter a paz entre Estados que haviam entrado em conflito. De acordo com Fontoura, a interpretação mais abrangente do artigo 11 do Pacto da Liga das Nações¹³ permitiu que os Estados membros delegassem à organização um *status* preventivo, requisitando sua mediação em circunstâncias que ameaçavam a estabilidade de algumas regiões.¹⁴

Em 1932, por exemplo, a Liga enviou oficiais brasileiros, espanhóis e norte-americanos para acompanhar a retirada das tropas irregulares peruanas que haviam invadido a cidade de Letícia, na Colômbia. Além disso, estabeleceu uma comissão para delimitar as fronteiras da Albânia, no pós-Primeira Guerra Mundial, assim como supervisionou a retirada de tropas estrangeiras do país, que estava sendo disputado por Grécia, Itália e Iugoslávia.

A região do Sarre, entre Alemanha e França, também foi objeto de preocupação da Liga no pós-guerra. O Tratado de Versalhes definiu que as minas de carvão daquela região fossem incorporadas às alfândegas francesas como parte do pacote de reparações da guerra, e o

¹² *Ibid.*, 13.

¹³ O artigo 11 do Pacto da Liga das Nações diz: “Fica expressamente declarado que toda guerra ou ameaça de guerra, quer afete diretamente ou não um dos Membros da Sociedade, interessará à Sociedade inteira e esta deverá tomar as medidas apropriadas para salvaguardar eficazmente a paz das Nações. Em semelhante caso, o Secretário Geral convocará imediatamente o Conselho a pedido de qualquer Membro da Sociedade. Além disso, fica declarado que todo Membro da Sociedade tem o direito de, a título amigável, chamar a atenção da Assembléia ou do Conselho sobre qualquer circunstância de natureza a afetar as relações internacionais e que ameace, conseqüentemente, perturbar a paz ou o bom acordo entre as Nações, do qual depende a paz.”. Disponível em <<http://www.dhnet.org.br/direitos/anthist/his1919.htm>> Acesso em 14 de outubro de 2008.

¹⁴ FONTOURA, Paulo Roberto Campos Tarrisse de. *O Brasil nas Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas*. Brasília: FUNAG, 1999. p. 46-47.

gerenciamento do território ficou sob responsabilidade internacional entre os anos 1920 e 1935. A estabilidade da região foi abalada às vésperas do plebiscito que definiria o controle do Sarre, quando o Partido Nazista iniciou uma campanha para incitar o nacionalismo alemão e reconquistar aquele território. Frente ao ocorrido, a Liga autorizou o envio de uma força multinacional para manter a lei e a ordem durante realização do plebiscito, que teve como resultado a reincorporação do Sarre à Alemanha.¹⁵

A tabela abaixo descreve outras atividades de manutenção da paz desempenhadas pela Liga das Nações.

Tabela 1.1 **Atividades de manutenção da paz da Liga das Nações**

Litígio	Partes em Conflito	Objetivos da Liga das Nações	Resultados
Questão da cidade de Dantzig (fev. /nov. 1920)	Alemanha e Polônia	Manter a lei e a ordem durante a administração do Alto Comissário da Liga	O Alto Comissário da Liga teve sua responsabilidade diminuída nos anos 1930, e Dantzig foi anexada pela Alemanha em 1939.
Região da Alta Silésia (mar. 1921/ 1922)	Alemanha e Polônia	Organizar e supervisionar um referendo para definir as fronteiras da região	O referendo foi realizado (60% dos votos para Alemanha e 40% para Polônia). A Liga estabeleceu as fronteiras da região e criou um regime transitório de 15 anos para promover a

¹⁵ A força multinacional era composta por aproximadamente 3.300 soldados, provenientes do Reino Unido, Itália, Suécia e Holanda.

			integração econômica da Alta Silésia.
Região de Sanjak de Alexandretta (dez.1935/ mai.1937)	Turquia e França	Prevenir a escalada das tensões na região	Sanjak foi incorporada à Turquia em 1939, contrariando as deliberações da Liga.
Conflito Greco-Búlgaro (out. 1925)	Grécia e Bulgária	Supervisionar a retirada das tropas gregas que invadiram o território da Bulgária	A Liga enviou uma Comissão de Inquérito à região após a retirada das tropas gregas. Determinou-se que a Grécia pagasse à Bulgária indenização de 45 milhões de libras. A fronteira foi monitorada por militares da Suécia (Estado neutro) por dois anos.

Organização: BIGATÃO, J. P.

Fonte: Fontoura, Paulo Roberto Campos Tarrisse de. *O Brasil nas Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas*. Brasília: FUNAG, 1999. p. 48-50.

Essas atividades de manutenção da paz não foram aprovadas com base no aparato de segurança coletiva previsto no Pacto da Liga, e portanto representaram medidas pontuais para responder a crises localizadas, sem que houvesse a necessidade do consenso e do engajamento de todos os Estados membros da organização. Mesmo assim, elas estabeleceram os precedentes das técnicas de prevenção e monitoramento de hostilidades entre Estados que mais tarde foram consolidadas pelas Nações Unidas. De acordo com Fontoura, essas missões da Liga, ainda que não tivessem denominação específica, foram praticadas em “sintonia com os princípios de

imparcialidade e uso limitado da força que viriam a orientar as operações de manutenção da paz da ONU”¹⁶.

Sendo assim, a despeito da incapacidade de colocar em prática o sistema de segurança coletiva inaugurado em 1919 e, por conseqüência, impedir a eclosão da Segunda Guerra Mundial, a Liga das Nações inaugurou as atividades de manutenção da paz e prevenção de conflitos no âmbito das instituições internacionais, a partir das práticas de envio de observadores ou forças militares para zelar pela ordem, administrar territórios em litígio e monitorar cessar-fogos durante as décadas de 1920 e 1930.¹⁷

1.2 A NAÇÕES UNIDAS E A SEGURANÇA COLETIVA

Assim como na Liga das Nações, o mecanismo de segurança coletiva é o centro da proposta de manutenção da paz e resolução de conflitos desta organização internacional inaugurada no pós-Segunda Guerra Mundial. Para contornar a inoperância de sua antecessora, a idéia de estabelecer um diretório de potências que controlaria as decisões sobre a segurança coletiva foi colocada em pauta nas negociações em Dumbarton Oaks (agosto a outubro/ 1944) pelos representantes dos Estados Unidos, Grã-Bretanha e União Soviética, e respaldada em abril de 1945 durante a Conferência de São Francisco, quando China e França foram incorporadas ao seleto grupo de membros permanentes e com poder de veto que formariam o núcleo duro do CSNU.

¹⁶ FONTOURA, (1999), *op. cit.*, p. 51.

¹⁷ Segundo Buzan, podemos encontrar os antecedentes históricos das operações de paz na antiguidade, a partir da idéia de que as grandes potências eram responsáveis por manter a paz e segurança para além de suas fronteiras. Entretanto, no contexto das organizações internacionais, tais operações surgiram no âmbito da Liga das Nações. (BUZAN, B.; LITTLE, R. *International Systems in World History: Remarking the Study of International Relations*. Oxford: Oxford University Press, 2000. p. 200 *apud* BELLAMY, Alex. J.; WILLIAMS, Paul; GRIFFIN, Stuart. *Understanding Peacekeeping*. Cambridge: Polity Press, 2004. p. 59.).

A Carta de São Francisco estabelece em seu Artigo 2.4 que “todos os Membros deverão evitar em suas relações internacionais a ameaça ou o uso da força contra a integridade territorial ou a independência política de qualquer Estado”, exceto em legítima defesa ou por autorização do CSNU. A proposta de se delegar a um órgão restrito o monopólio da autorização do emprego da força poderia até garantir maior operacionalidade à nova instituição, mas, por outro lado, assegurou que as cinco grandes potências não se tornassem objeto qualquer sanção ou ação coletiva por parte desta organização pelo simples fato de que nenhuma delas aplicaria tal regra contra si mesma. Na maioria das vezes, a simples ameaça de veto constitui-se fator suficiente para impedir que uma resolução seja votada no âmbito do Conselho.

Além disso, segundo o Capítulo VII da Carta, cabe ao CSNU determinar a “existência de qualquer ameaça à paz, ruptura da paz ou ato de agressão”, e também decidir sobre as medidas que serão adotadas para “manter ou restabelecer a paz e segurança internacionais”, as quais podem envolver sanções não coercitivas (a exemplo do isolamento diplomático, do embargo de armas e das restrições econômicas e comerciais) ou o emprego da força. De acordo com Patriota, “o Capítulo VII chega a ser sinônimo de segurança coletiva”¹⁸.

A centralização das decisões sobre a paz e segurança internacionais, que pretendia evitar a reedição da mal sucedida experiência da Liga das Nações, acabou restringindo a atuação das Nações Unidas durante a GF. O antagonismo entre Estados Unidos e União Soviética que caracterizou as relações internacionais do período foi também transferido ao CSNU e, conseqüentemente, impediu que tal órgão cumprisse plenamente seus propósitos no âmbito da manutenção da estabilidade mundial, originando a expressão de que durante a GF o CSNU esteve “congelado” – uma alusão ao freqüente uso do poder de veto por parte das duas superpotências.

¹⁸ PATRIOTA, (1998), *op. cit.* p. 24.

Fontoura observa que

(...) entre 1945 e 1990 o exército britânico compilou mais de 80 conflitos armados no mundo, sendo que o CSNU atestou ruptura da paz apenas em quatro ocasiões: guerra da Coreia em 1950 (favorecida pela ausência da URSS do CSNU), guerra das Malvinas em 1982, guerra Irã-Iraque em 1987 e guerra do Golfo em 1990.¹⁹

E mesmo atestando casos de ruptura da paz, o CSNU autorizou apenas uma única vez a ação coletiva para restaurar a paz no período entre 1945 e 1987, que foi no caso da intervenção na Guerra da Coreia²⁰. De acordo com Bellamy *et. al.*, esta foi uma circunstância *sui generis*, pois a intervenção foi autorizada durante a ausência da delegação soviética na reunião do CSNU e a responsabilidade pela ação não ficou a cargo de uma coalizão de Estados, mas de um único país, os Estados Unidos.²¹

A inoperância do CSNU durante a GF torna-se ainda mais evidente se considerarmos os diversos conflitos ocorridos na periferia do sistema internacional entre 1945 e o final da década de 1980, como as guerras anti-coloniais, de libertação nacional, e revolucionárias, que de certa forma transferiram a rivalidade entre as superpotências para o que ficou conhecido como Terceiro Mundo. Segundo Hobsbawn

(...) muitos poucos Estados do Terceiro Mundo, de qualquer tamanho, atravessaram o período a partir de 1950 (ou da data de sua fundação) sem revolução; golpes militares para suprimir, impedir ou promover revoluções; ou alguma outra forma de conflito armado interno. (...) Essa persistente instabilidade social e política do Terceiro Mundo dava-lhe seu denominador comum.²²

¹⁹ FONTOURA, (1999), *op. cit.*, p. 59.

²⁰ A intervenção da ONU na Guerra da Coreia foi autorizada pela resolução 84 (1950) do Conselho de Segurança, em 7 de Julho de 1950. Disponível em <<http://www.un.org/documents/sc/res/1950/scres50.htm>> Acesso em 20 de novembro de 2008.

²¹ BELLAMY *et al.*, (2004), *op. cit.*, p. 71.

²² HOBBSAWN, E. *Era dos extremos: o breve século XX: 1914-1991*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995. p. 422.

Parte dessa agitação provinha da descolonização na África e na Ásia, e embora a ONU tenha desempenhado papel relevante nesse processo, ao proporcionar direito de voz na AGNU aos países favoráveis à causa anti-colonialista e ao estímulo que prestou à defesa do direito à autodeterminação dos povos, o CSNU pouco se envolveu em tais questões. Estados Unidos e União Soviética competiram livremente pelo apoio e pela influência nessas áreas, que se transformariam mais tarde na maior zona de atrito entre as duas superpotências.

Os Estados Unidos, que haviam assumido “o que restava da velha hegemonia imperial das antigas potências coloniais”²³, relacionaram a instabilidade da periferia com o perigo do comunismo soviético e passaram a fornecer ajuda econômica e militar a esses países, além de fazer alianças com governos locais para manter as áreas descolonizadas da Ásia, África e Oriente Médio sob sua influência. Já a União Soviética, que havia sido pragmática em seu relacionamento com os movimentos revolucionários e de libertação, assumiu a partir da década de 1970 o apoio aos novos regimes que levantaram a bandeira do socialismo e da luta antiimperialista, conforme ocorreu em Gana, na Guiné e no Congo Belga.

Na Ásia, o perigo comunista chinês desencadeou o engajamento norte-americano no conflito da Indochina (atual Vietnã, Camboja e Laos) em favor dos franceses. A presença dos comunistas chineses na fronteira do Vietnã, conjugada com o início da guerra na Coreia, fizeram com que Washington, entre 1951 e 1954, arcasse com os custos da guerra.²⁴ Mais tarde, os norte-americanos travaram uma guerra de dez anos no Vietnã, “até serem por fim derrotados e obrigados a retirar-se em 1975, depois de lançar sobre esse infeliz país um volume de explosivos maior do que empregado em toda a Segunda Guerra Mundial”.²⁵

²³ *Ibid.*, p. 224.

²⁴ ARON, Raymond. *Paz e Guerra entre as Nações*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2002. p. 585.

²⁵ HOBBSBAWN, (1995), *op. cit.*, p. 215.

Foi nesse contexto marcado pelo fim dos impérios coloniais e pela eclosão de diversos conflitos no Terceiro Mundo que o CSNU muitas vezes se absteve de exercer suas funções primordiais na manutenção da paz e segurança, essencialmente porque seus dois principais membros estavam direta ou indiretamente envolvidos em tais disputas. E mesmo quando o CSNU decidia se posicionar a respeito de certas questões, geralmente o fazia pelo interesse de uma das superpotências em legitimar suas ações.

A evolução dos acontecimentos na Guerra da Coreia (1950-1953), por exemplo, desencadeou a necessidade do bloco ocidental contornar o problema do veto da União Soviética em questões de interesse dos Estados Unidos, principalmente para legitimar as ações deste último em favor da Coreia do Sul. A saída encontrada foi ampliar a competência da AGNU no que diz respeito a deliberações sobre casos de ruptura da paz e ato de agressão, a partir da aprovação da resolução 377(V), intitulada “Unidos para a Paz”²⁶. Segundo Fontoura, a resolução expressa que

(...) quando o Conselho 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”.²⁷

Apesar de contraditória com a Carta da ONU, que delega exclusivamente ao CSNU a responsabilidade pelas questões de paz e segurança, a resolução “Unidos para a Paz” acabou tornando-se um instrumento válido para contornar a paralisia desse órgão frente aos vetos rotineiramente utilizados por seus membros permanentes. Tal resolução foi invocada não

²⁶ A resolução “Unidos para a Paz” foi aprovada durante a 5ª sessão da AGNU, em 3 de novembro de 1950, e está disponível em <<http://daccessdds.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/059/75/IMG/NR005975.pdf?OpenElement>> Acesso em 20 de setembro de 2008.

²⁷ FONTOURA, (1999), *op. cit.*, p. 63.

somente para transferir à AGNU a deliberação sobre os acontecimentos na Coreia, mas também para tratar de outros assuntos que eram objeto de discussão no CSNU e que não logravam o consenso das potências com direito a veto.

Sendo assim, frente à inoperância do sistema de segurança coletiva durante a GF, criou-se dentro das Nações Unidas um instrumento que não exigia a ação conjunta e acordada de todos os membros da instituição, nem o consenso dos membros permanentes do CSNU, pois poderia ser acionado no âmbito da AGNU, caso dois terços dos membros presentes na sessão especial de emergência julgasse necessário.

Segundo Nye,

O impasse em torno da segurança coletiva deu origem ao conceito de diplomacia preventiva da ONU. Em vez de identificar e punir o agressor, que é o conceito básico da segurança coletiva, as Nações Unidas reuniram forças independentes e interpô-las-iam entre as forças rivais. (...) Mesmo apesar da GF impedir as Nações Unidas de aplicarem a doutrina revista da segurança coletiva, não impediu a inovação de utilizar forças internacionais para manter os dois lados separados.²⁸

O conceito de “diplomacia preventiva” utilizado por Nye não é o mesmo descrito pelo ex-Secretário Geral da ONU Boutros Boutros-Ghali no documento “Uma Agenda para a Paz”, de 17 de junho de 1992.²⁹ Nye considera “diplomacia preventiva” a *intervenção*³⁰ das Nações Unidas em um conflito para manter as partes separadas, sem declarar, no entanto, qual parte tem razão, de acordo com o princípio da imparcialidade. Já Boutros-Ghali define a “diplomacia preventiva” como uma das modalidades de atuação da ONU para manter a paz e a segurança internacionais, orientada a prevenir o surgimento de disputas entre Estados, ou no interior de um

²⁸ NYE, (2002), *op. cit.*, p. 202.

²⁹ A/47/277- S/24111, 17 de junho de 1992. “An Agenda for Peace: Preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping”. Report of the Secretary-General pursuant adopted by the Summit Meeting of the Security Council on 31 January 1992, Disponível em <<http://www.un.org/docs/SG/>> Acesso em 2 de dezembro de 2008.

³⁰ Quando classificamos as ações da ONU como “intervenção” nos referimos a uma interferência direta da organização em assuntos internos a um Estado soberano ou em assuntos que envolvem dois ou mais Estados. Essa intervenção pode ser coercitiva ou não.

Estado, visando evitar a deflagração de conflitos armados ou o alastramento destes uma vez iniciados.

No cerne da “diplomacia preventiva”, considerando o conceito descrito por Nye, está o surgimento das operações de paz, que projetam a idéia da ONU desempenhando o papel de mediador de um conflito. Os idealizadores desta concepção foram o ex-Secretário-Geral Dag Hammarskjold (que exerceu mandato entre os anos 1953 e 1961) e Lester Pearson, embaixador canadense que na época era presidente da AGNU. Ambos acreditaram que a ONU poderia desempenhar um papel relevante na manutenção da paz e segurança internacionais mesmo em um cenário marcado pela rivalidade entre as superpotências.

Hammarskjold e Pearson foram essenciais nas primeiras discussões sobre qual deveria ser a natureza das intervenções das Nações Unidas para manter a paz, quais seriam as implicações políticas destas ações e quais deveriam ser os meios empregados para atingir os objetivos das operações de paz. No contexto da crise de Suez (1956), o pragmatismo de Hammarskjold superou o idealismo da segurança coletiva a partir da proposta de que as operações de paz corresponderiam a respostas *ad hoc* para problemas particulares e que, portanto, não seriam guiadas por um projeto preconcebido de intervenção internacional.³¹ O ex-Secretário-Geral situou operações de paz em um imaginário “Capítulo VI e meio” da Carta da ONU, 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.³²

Pearson, na ocasião da crise de Suez, sugeriu a criação de uma força da ONU para manter a paz nas fronteiras entre Egito e Israel até que fosse firmado um acordo político entre as

³¹ BELLAMY *et al.*, (2004), *op. cit.*, p. 100.

³² O artigo 40 da Carta de São Francisco 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.

partes; idéia esta que se concretizou com a aprovação, pela AGNU, da I Força de Emergência das Nações Unidas (UNEF I)³³. A importância desta missão deve-se ao estabelecimento dos princípios fundamentais que caracterizarão as atividades tradicionais de manutenção da paz das Nações Unidas – *imparcialidade, consentimento das partes em conflito e uso da força somente em autodefesa* – que serão discutidos a seguir, a partir do estudo das principais operações de paz autorizadas entre durante a GF.

1.3 A MANUTENÇÃO DA PAZ TRADICIONAL

Consideraremos nesta seção as operações de paz da ONU autorizadas pelo CSNU ou pela AGNU entre os anos 1947 e 1987. Não consideraremos as missões autorizadas em 1988 e 1989 (ao todo cinco missões: no Afeganistão/Paquistão; Irã/Iraque; Angola; Namíbia; e América Central), pois suas características nos permitem inseri-las no estudo do panorama pós-GF, que será tratado mais adiante. Além disso, contabilizamos as operações estabelecidas na década de 1940 nos Bálcãs, no Oriente Médio e na Ásia, que muitas vezes não estão presentes nas análises sobre as operações de paz da ONU por se restringirem a atividades de observação; mas que neste trabalho são importantes porque representam os precedentes das atividades de manutenção da paz formalmente autorizadas pela ONU.

Levaremos em conta, portanto, as missões que de certa forma contribuíram para o estabelecimento do paradigma de manutenção da paz tradicional, mostrando também que aos poucos outros elementos foram incorporados a estas missões, até chegar ao que se convencionou

³³ A I Força de Emergência das Nações Unidas foi aprovada pela AGNU, que se amparou na resolução “Unidos para a Paz”.

chamar operações *multidimensionais* ou *multidisciplinares*³⁴, que caracterizam a maioria das intervenções da ONU na década de 1990.

A tabela abaixo descreve o período, nome, local, tipo de conflito e objetivos das missões de paz da ONU autorizadas entre 1947 e 1987.

Tabela 1.2 As Operações de Paz das Nações Unidas autorizadas entre 1947 e 1987³⁵

	Operação	Tipo de Conflito	Objetivos do mandato
1940	UNSCOB 1947-1951 Grécia (Comissão Especial das NU para os Balcãs)	Interestatal	Monitorar a interferência estrangeira na guerra civil grega, principalmente as alegações de que comunistas da Albânia, Bulgária e Iugoslávia estavam fornecendo apoio material aos comunistas gregos.
	UNTSO Junho 1948–Presente Israel – Palestina (Org. das Nações Unidas para a Supervisão da Trégua)	Interestatal	Envio de observadores militares para monitorar cessar-fogo, supervisionar armistícios, prevenir incidentes e auxiliar outras operações de manutenção da paz das Nações Unidas na região.
	UNMOGIP Jan 1949–Presente (Grupo de Observadores das NU na Índia e Paquistão)	Interestatal	Supervisionar o cessar-fogo acordado entre Índia e Paquistão no estado de Jammu e Caxemira. Com a retomada das hostilidades em 1971, a missão voltou a monitorar o cessar-fogo requerido pelo CSNU.
1950	UNEF I Nov 1956–Jun 1967 (I Força de Emergência das Nações Unidas) Canal de Suez	Interestatal	Assegurar e supervisionar a suspensão das hostilidades entre as partes em conflito, incluindo a retirada das forças armadas da França, Israel e Reino Unido do território egípcio e, após a retirada, servir de zona tampão entre as forças egípcias e israelenses.
	UNOGIL Jun 1958–Dez 1958 (Grupo de Observação das Nações Unidas no Líbano)	Interestatal	Garantir que não houvesse infiltração ilegal de pessoas ou fornecimento de armas ou outros materiais ao longo da fronteira libanesa.

³⁴ As operações de paz multidisciplinares são aquelas que possuem entre seus objetivos: prestação de ajuda humanitária, verificação da situação dos direitos humanos, policiamento ostensivo, supervisão de eleições, auxílio à administração pública, restauração da infra-estrutura e do setor econômico, além dos objetivos das operações de paz tradicionais.

³⁵ Apesar da última operação de paz descrita no quadro ter sido autorizada em 1978, o período considerado para a elaboração deste quadro termina em 1987, pois foi somente em 1988 que a ONU autorizou a missão seguinte. Ou seja, a ONU passou 10 anos (1978 a 1988) sem autorizar operações de paz.

1960	ONUC Jul 1960–Jun 1964 (Op. das Nações Unidas no Congo)	Intra-estatal	Garantir a retirada das forças belgas do território do Congo, auxiliar o governo a manter a lei e a ordem, fornecer assistência técnica. Posteriormente, outras funções foram delegadas à ONUC, como manter a integridade territorial e a independência política do Congo, prevenir a ocorrência de uma guerra civil, assegurar a retirada de todas as forças militares e paramilitares estrangeiras que não estivessem sob o comando da ONU, assim como retirar do país todos os mercenários.
	UNSF/ UNTEA Out 1962–Abr 1963 (Força de Segurança das NU na Nova Guiné Ocidental/ Irian Ocidental)	Intra-estatal	Manter a paz e segurança no território sob comando da Autoridade Executiva Temporária das Nações Unidas, estabelecida por um acordo entre Indonésia e Países Baixos. Além disso, a operação teria que monitorar o cessar-fogo e auxiliar na garantia da lei e a ordem, durante o período de transição do território para a Indonésia.
	UNYOM Jul 1963–Set 1964 (Missão de Observação das NU no Iêmen)	Intra-estatal	Observar a implementação do acordo de desengajamento entre Arábia Saudita e República Árabe Unida.
	UNFICYP Mar 1964–Presente (Força de Manutenção da Paz das Nações Unidas em Chipre)	Intra-estatal	Evitar combates entre as comunidades cipriotas gregas e turcas. Após o recrudescimento do conflito em 1974, a missão foi expandida: supervisionar o cessar-fogo, manter a zona tampão e garantir atividades humanitárias.
	DOMREP Mai 1965–Out 1966 (Missão do Representante do Secretário-Geral da ONU na Rep. Dominicana)	Intra-estatal	Observar o cessar-fogo e reportar situações de quebra do acordo entre as duas autoridades <i>de facto</i> na República Dominicana. A missão foi retirada após o cumprimento do acordo entre as partes em conflito.
	UNIPOM Set 1965–Mar 1966 (Missão de Observação das NU Índia-Paquistão)	Interestatal	Supervisionar o cessar-fogo ao longo da fronteira entre Índia e Paquistão, exceto no estado de Jammu e Caxemira (onde já existia uma operação da ONU).
1970	UNEF II Out 1973–Jul 1979 (II Força de Emergência das Nações Unidas) Egito/ Israel	Interestatal	Supervisionar o cessar-fogo entre as forças egípcias e israelenses. Acompanhar o reposicionamento das mesmas forças no controle da zona tampão estabelecida nos acordos de 18/01/1974 e 04/09/1975.

	UNDOF Jun 1974–Presente (Força de Observação das NU de Separação) Israel-Síria	Interestatal	Supervisionar a implementação do acordo entre Israel e Síria com relação às Colinas de Golã. Fiscalizar a manutenção do cessar-fogo.
	UNIFIL Mar 1978–Presente (Força Interina das Nações Unidas no Líbano)	Interestatal	Originalmente, a missão foi criada para supervisionar a retirada das forças israelenses do Líbano, restabelecer a paz e segurança na região e auxiliar o governo libanês a restaurar sua autoridade efetiva na área. Após a crise entre os dois países, em julho/ agosto de 2006, o CSNU fortaleceu o mandato da missão, que passou a monitorar o fim das hostilidades; acompanhar e apoiar as Forças Armadas libanesas em suas atividades na região sul do país; garantir o acesso da população civil à assistência humanitária e acompanhar o retorno dos refugiados.

Organização: BIGATÃO, J. P.

Fontes: United Nations Department of Peacekeeping Operations (DPKO). Disponível em <<http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/>> Acesso em 27 de setembro de 2008.

Fontoura, Paulo Roberto Campos Tarrisse de. *O Brasil nas Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas*. Brasília: FUNAG, 1999. p. 66-67.

A tabela acima nos mostra que as missões de paz autorizadas pela ONU entre 1947 e 1987 são na maioria operações que denominamos no início deste trabalho como “tradicionais”, ou seja, que objetivam o monitoramento de cessar-fogos, tréguas e armistícios, o patrulhamento de fronteiras e zonas de exclusão militar, o apoio à retirada de tropas e o acompanhamento de negociações para a assinatura de tratados de paz definitivos.

De acordo com Bellamy *et.al.*, a manutenção da paz tradicional é aquela instituída 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, objetivando 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; ao contrário, elas 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. Esta preocupação em não se tornar parte do confronto é o que determinou os princípios fundamentais das operações tradicionais das Nações Unidas – 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*. Bellamy *et. al.* denominou este conjunto de princípios como “trindade” das operações de paz da ONU³⁶, e podemos entender que estes fundamentos representam, na linguagem das relações internacionais, o respeito à soberania estatal.

Ao analisar essa “trindade”, verificamos que a prevalência de tais fundamentos no trabalho da ONU pressupõe pelo menos três condições: I) que os beligerantes sejam Estados, ou pelo menos organizações, onde é possível identificar os interlocutores válidos que garantam o pactuado; II) que as unidades de combate estejam hierarquicamente organizadas (essencialmente exércitos, na concepção clausewitiziana); III) que os beligerantes desejem o fim do conflito e estejam dispostos a negociar um acordo político³⁷. Caso contrário, torna-se difícil estabelecer missões baseadas na “trindade”, conforme ocorreu na década de 1990 quando a ONU se propôs a manter a paz *dentro* de Estados, em conflitos mais complexos onde não havia identificação clara das partes em confronto, não havia campo de batalhas definido, nem diferenciação nítida entre combatentes e não-combatentes, e estes últimos passaram a ser alvo direto da violência generalizada.

Consideramos um equívoco classificar todas as operações de paz implementadas pela ONU durante a GF como missões tradicionais. Com efeito, em pelo menos cinco ocasiões a organização propôs-se a mediar conflitos dentro das fronteiras de um Estado, como nas operações no Congo, na Nova Guiné Ocidental, no Iêmen, no Chipre e na República Dominicana e, em ao

³⁶ BELLAMY *et al.*, (2004), *op. cit.*, p. 95-97.

³⁷ *Ibid.*, p. 97

menos uma missão –no caso a do Congo– os objetivos tradicionais foram expandidos, inaugurando os precedentes das atividades de manutenção da paz multidimensionais características do período pós-GF.

Analisaremos brevemente três experiências de manutenção da paz da ONU que contribuirão para o entendimento das principais práticas adotadas por esta organização no período entre 1947 e 1987, assim como suas conseqüências para os desdobramentos posteriores, principalmente durante a década de 1990. Escolhemos a “Organização das Nações Unidas para a Supervisão da Trégua” (UNTSO, na sigla em inglês), por ser uma missão de observação; a “Força de Emergência das Nações Unidas” (UNEF I), que foi a primeira operação de paz formalmente estabelecida pela ONU e que forneceu as bases para as operações tradicionais; e a “Operação das Nações Unidas no Congo” (ONUC), por sua natureza intra-estatal e pela aprovação do uso de medidas coercitivas pelo CSNU, não se adequando ao padrão de missão tradicional.

Com isso, pretendemos mostrar que as operações de paz da ONU não representam um único modelo de intervenção, mas sim mecanismos *ad hoc* para mediar conflitos entre Estados, ou no interior deles; e que não é correto afirmar que todas as operações de paz implementadas durante a GF restringem-se a atividades de manutenção da paz *entre* Estados, com objetivos bem delimitados e conseqüências previsíveis.

1.3.1 UNTSO (1948 – presente)

A “Organização das Nações Unidas para a Supervisão da Trégua” (*United Nations Truce Supervision Organization - UNTSO*) foi estabelecida no contexto das hostilidades entre árabes e israelenses, recrudescidas em 1947 após a rejeição do plano proposto pela ONU para

criar um Estado árabe e outro judeu na região da Palestina³⁸. Com a proclamação do Estado de Israel em maio de 1948, os árabes palestinos, apoiados pelos países árabes vizinhos, iniciaram uma onda de violência contra Israel, que respondeu à agressão.

O CSNU aprovou então a resolução 50 (1948), em 29 de maio de 1948, pedindo o cessar-fogo entre as partes em conflito, e designou um grupo de observadores militares para monitorar a trégua.³⁹ A UNTSO iniciou suas atividades em junho de 1948, com o objetivo de supervisionar o armistício entre Israel e seus vizinhos árabes.

Inicialmente o número de observadores designados para a missão era de trinta, mas o contingente chegou a uma centena, principalmente nas ocasiões de rompimento da estabilidade: crise de Suez (1956), Guerra dos Seis Dias (1967), Guerra do Yom Kippur (1973) e demais crises entre israelenses e palestinos.

Embora a UNTSO tenha recebido muitas críticas devido a sua ineficiência em estabelecer uma solução definitiva para o conflito, é importante reconhecer que este nunca foi o seu objetivo principal, uma vez que se trata de uma missão de observação, com pessoal desarmado ou levemente armado, que visa monitorar o conflito e não solucioná-lo.

Avaliar o “sucesso” ou o “fracasso” de uma operação de paz não é um esforço objetivo e exato, e não há um consenso sobre a escolha de um método adequado para analisar os resultados dessas missões.⁴⁰ Uma das formas para superar essa discussão que envolve perspectivas individuais e pontos de vista não consensuais seria adotar como parâmetro os

³⁸ A resolução 181 (II) da AGNU descreve o plano sobre o futuro da Palestina. Disponível em <<http://daccessdds.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/038/88/IMG/NR003888.pdf?OpenElement>> Acesso em 15 de outubro de 2008.

³⁹ A resolução 50 do CSNU, de 29 de Maio de 1948, está disponível em <<http://daccessdds.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/047/75/IMG/NR004775.pdf?OpenElement>> Acesso em 15 de outubro de 2008

⁴⁰ O tema é discutido em: DRUCKMAN, Daniel; STERN, Paul. “Perspectives on Evaluating Peacekeeping Mission”. The International Journal of Peace Studies, vol. 4, n° 1, janeiro 1999. Disponível em <http://www.gmu.edu/academic/ijps/vol4_1/druckman.htm> Acesso em 15 de maio de 2008.

objetivos estabelecidos pela ONU no mandato de cada operação de paz. Assim, a avaliação seria pautada na seguinte pergunta: a ONU cumpriu os objetivos a que se propôs alcançar? Por exemplo, no caso da UNTSO, a ONU conseguiu monitorar o conflito? A ONU teve meios para isso? Neste caso, até o momento, a tarefa de monitorar o conflito árabe-israelense e reportá-lo à AGNU e ao CSNU está sendo cumprida pelos *peacekeepers*.

Consideramos que a análise dos resultados de uma operação de paz não deve ter como parâmetro o fim do conflito ou a sua não recorrência, porque a ONU dificilmente se propõe a buscar uma *solução definitiva* para o conflito. O foco do trabalho da organização geralmente é facilitar o diálogo entre as partes em conflito, mediar a crise e prevenir que ela adquira maiores proporções.

Quanto a UNTSO, destacamos que tal missão foi importante para o estabelecimento de outros esforços de manutenção da paz no Oriente Médio, tanto no apoio que prestou ao desdobramento de novas missões (por exemplo UNEF I e II, UNOGIL e UNIFIL), quanto no fornecimento de comandantes militares para atuar em outras missões implementadas naquele período.⁴¹

1.3.2 UNEF I (1956-1967)

A “I Força de Emergência das Nações Unidas” (*I United Nations Emergency Force - UNEF I*) representou o primeiro grande teste da ONU para colocar em prática o conceito de “diplomacia preventiva” idealizado por Hammarskjöld e Pearson. Embora os motivos que desencadearam a criação da UNEF I sejam complexos para uma descrição mesmo que resumida, o estopim da crise foi a nacionalização do Canal de Suez pelo presidente egípcio Gamal Abdel

⁴¹ BELLAMY *et. al.*, (2004), *op. cit.*, p. 102.

Nasser, em julho de 1956, sob fortes protestos dos franceses e britânicos, os quais construíram o canal no século XIX e se beneficiavam das rotas de comércio.⁴²

Em virtude desses acontecimentos, o CSNU recomendou uma série de medidas para regulamentar o direito de passagem pelo Canal, mas alguns combatentes apoiados pelo Egito atacaram Israel, assim como forças israelenses avançaram contra o Egito e ocuparam o Sinai e a Faixa de Gaza, em 29 de outubro de 1956. No dia seguinte França e Reino Unido bombardearam alvos militares egípcios.

Embora o CSNU tentasse deliberar sobre a questão, França e Reino Unido –duas potências diretamente envolvidas no conflito– demonstraram a intenção de vetar qualquer projeto de resolução sobre o assunto. Ante o impasse no CSNU e o agravamento do conflito, a UNEF I foi autorizada no âmbito da AGNU, respaldada pela resolução “Unidos para a Paz”⁴³.

Após intensas negociações diplomáticas, França, Reino Unido e Israel concordaram em dialogar um cessar-fogo, e o governo egípcio também aceitou a mediação da ONU, sob condição de que sua soberania fosse respeitada.

A UNEF I foi a primeira força de paz da ONU composta por um robusto componente militar, embora não-coercitivo, de aproximadamente 6.000 homens (alguns países que forneceram contingentes militares foram Brasil, Canadá, Índia, Dinamarca, Noruega e Suécia). As experiências anteriores contavam com um número restrito de observadores militares.

Apesar de ter alcançado alguns dos objetivos estabelecidos em seu mandato –como, por exemplo, a interposição entre os beligerantes, o acompanhamento da retirada das forças anglo-francesas, e a ocupação da área norte do Canal de Suez –, o maior desafio enfrentado pela

⁴² Mais informações em: First United Nations Emergency Force, background. Disponível em <http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/co_mission/unefi.htm> Acesso em 19 de outubro de 2008.

⁴³ Assembléia Geral, Nações Unidas, Resolução 1000, 5 de novembro de 1956. Disponível em <http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/3354&Lang=E> Acesso em 19 de outubro de 2008.

UNEF I relacionava-se com a retirada das forças israelenses do território egípcio. Para isto foram empreendidos muitos esforços diplomáticos por parte do Secretário-Geral Hammarskjold, do comandante militar da missão, e também do Presidente dos Estados Unidos, Dwight D. Eisenhower. Contudo, a UNEF I foi incapaz de prevenir o rompimento do cessar-fogo a longo prazo e de estabelecer uma resolução duradoura para o conflito, embora estes não fossem seus objetivos primordiais.

A incapacidade de monitorar o lado israelense da fronteira, devido à falta de consentimento do governo daquele país, e a retirada dos *peacekeepers* da área em conflito, em maio de 1967, a pedido do governo egípcio, são dois exemplos que demonstram que em alguns casos a observância da “trindade” pode impedir que a missão cumpra seu mandato. Nesta experiência no Oriente Médio, a falta de consentimento de ambas as partes em conflito fez com que a missão fosse encerrada sem ter alcançado seus objetivos primordiais⁴⁴.

1.3.3 ONUC (1960-1964)

A “Operação das Nações Unidas no Congo” (ONUC) fornece uma nova situação para refletirmos sobre as atividades de manutenção da paz da ONU durante a GF, pelo fato de que ela difere-se do padrão de operação de paz tradicional. Como a ONUC propôs-se a auxiliar na manutenção da lei e da ordem, a manter a integridade territorial de um país e a prevenir uma guerra civil, objetivos que vão além do monitoramento do conflito, podemos considerá-la uma operação *multidimensional*. Além disso, a ONUC foi a primeira operação de paz com mandato coercitivo aprovada sob o Capítulo VII da Carta da ONU, abrindo espaço para que o contingente militar utilizasse a força de maneira mais incisiva.

⁴⁴ De acordo com o mandato da UNEF I, descrito na resolução 1000 da Assembleia Geral, que foi aprovada em 5 de novembro de 1956, os objetivos primordiais da missão eram: assegurar e supervisionar a suspensão das hostilidades entre as partes em conflito, incluindo a retirada das forças armadas da França, Israel e Reino Unido do território egípcio e, após a retirada, servir de zona tampão entre as forças egípcias e israelenses.

O conflito na República do Congo iniciou-se após a proclamação da independência do país, ex-colônia Belga, em 30 de junho de 1960, quando alguns grupos revoltosos das forças armadas congolêsas atacaram cidadãos belgas que ainda estavam no país, inclusive prendendo alguns deles. Em resposta, o governo da Bélgica ordenou que paramilitares ocupassem a República do Congo, sem o consentimento do governo local. Para agravar a situação, um político congolês, provavelmente apoiado pelo governo belga, proclamou a independência da província de Katanga, a mais rica em minerais, iniciando uma secessão no país.⁴⁵

Ao declararem que a Bélgica havia cometido ato de agressão contra a República do Congo, o presidente congolês, Kasavubu, e o primeiro ministro, Patric Lumumba, requisitaram o auxílio das Nações Unidas para garantir a integridade territorial do país. O CSNU aprovou a resolução 143 (1960), em 14 de julho de 1960, autorizando a adoção de medidas necessárias para prover assistência militar ao governo congolês, como forma de auxiliá-lo a manter a lei e a ordem no país e a garantir a retirada das forças belgas.⁴⁶

Embora não fosse tarefa primordial da ONUC preocupar-se com o problema da secessão de Katanga, o agravamento da violência na província e a permanência das forças belgas na região fizeram com que os comandantes da missão de paz considerassem o envolvimento na questão essencial para tentar manter a integridade territorial do país. O CSNU autorizou então a resolução 161 (1961), em 21 de fevereiro de 1961, solicitando ao comando da ONUC que tomasse todas as medidas apropriadas para prevenir a ocorrência de uma guerra civil na República do Congo, inclusive autorizando o uso da força se necessário.⁴⁷ As tropas da ONUC entraram em confronto com os rebeldes que atuavam em Katanga, os quais contavam com apoio

⁴⁵ BELLAMY *et. al.*, (2004), *op. cit.*, p. 156.

⁴⁶ S/RES/ 143 (1960), Conselho de Segurança, Nações Unidas, de 14 de julho de 1960. Disponível em <<http://www.un.org/documents/sc/res/1960/scres60.htm>> Acesso em 20 de outubro de 2008.

⁴⁷ S/RES/ 161 (1961), Conselho de Segurança, Nações Unidas, 21 de fevereiro de 1961. Disponível em <<http://www.un.org/documents/sc/res/1961/scres61.htm>> Acesso em 20 de outubro de 2008.

estrangeiro. Em 17 de setembro de 1961, o então Secretário-Geral da ONU Dag Hammarskjold morreu em um acidente aéreo a caminho de uma reunião para negociar um acordo sobre o fim das hostilidades entre as partes em conflito.

Em fevereiro de 1963 a província de Katanga foi reintegrada ao território congolês e a ONUC iniciou sua retirada em etapas, terminando definitivamente sua missão em 30 de junho de 1964. Ainda permaneceram no país alguns programas e agências da ONU com a finalidade de prestar assistência humanitária.⁴⁸

A ONUC representa um marco nas atividades de manutenção da paz da ONU. Foi a primeira missão a assumir grandes responsabilidades para lidar com uma situação interna muito complexa. Seu contingente atingiu aproximadamente 20.000 pessoas (entre militares e civis), o maior entre todas as operações de paz durante a GF; e seus gastos foram muito além do previsto, o que acabou provocando uma grave crise financeira na ONU. A autorização do uso da força gerou importantes repercussões para as operações posteriores, da mesma forma que a ONU reavaliou sua decisão de tomar partido em favor do governo congolês, desafiando o princípio da imparcialidade que até então guiava suas ações.

A ONUC não se adequa, portanto, ao padrão tradicional das operações de paz por pelo menos dois motivos: I) seus objetivos foram além do estabelecimento do cessar-fogo e monitoramento de fronteiras, e II) suas atividades desrespeitaram pelo menos dois dos princípios da “trindade”: o uso mínimo da força e a imparcialidade. Muitos avaliam a ONUC como uma operação fracassada em decorrência do recrudescimento do uso da força para a consecução de seu mandato; no entanto, na avaliação de Fontoura, “foram preservadas, a duras penas, a

⁴⁸ United Nations Operation in the Congo, background. Disponível em <<http://www.un.org/Depts/DPKO/Missions/onuc.htm>> Acesso em 20 de outubro de 2008.

integridade territorial e a independência de um Estado recém-egresso do colonialismo”⁴⁹ e, portanto, os objetivos da missão foram cumpridos.

A ONUC ocasionou importantes modificações nas operações de paz subsequentes. Sob pressão da França e da União Soviética foram aprovadas algumas reformas na constituição e no gerenciamento das operações de paz: os mandatos, que antes não previam uma duração mínima para a missão, passaram a ser de no máximo seis meses, permitindo que o CSNU analise periodicamente os resultados e conseqüências de cada operação e, caso necessário, vete a continuação daquelas que não atingirem as mínimas expectativas.

Além disso, em conseqüência dos gastos acentuados para manter a ONUC em atividade, o mecanismo de financiamento das operações de paz foi retirado do orçamento regular da ONU, criando-se um orçamento separado, exclusivo para as missões de paz, baseado em cotas dos Estados membros e arrecadações voluntárias. Isto se tornou um problema não somente para a missão aprovada logo após o encerramento da ONUC, que foi a “Força de Manutenção da Paz das Nações Unidas no Chipre”, mas continua sendo um dos mais sérios entraves que dificulta tanto a aprovação de novas missões, quanto a manutenção daquelas em andamento. Muitas vezes a ONU encerra uma operação de paz por falta de recursos para financiá-la, deixando em segundo plano a última fase da manutenção da paz - a reconstrução pós-conflito – essencial para a recuperação das instituições, da economia e da infra-estrutura do Estado que recebeu a missão de paz.

1.4 CONSIDERAÇÕES SOBRE A ATUAÇÃO DA ONU NA MANUTENÇÃO DA PAZ DURANTE A GUERRA FRIA

⁴⁹ FONTOURA, (1999), *op. cit.*, p. 70.

Ao retomar a definição de que as operações de paz são mecanismos de resolução de conflitos pautados na trindade da *imparcialidade, mínimo uso da força e consentimento das partes em conflito*, verificamos que tais características foram essenciais para a aceitação e consolidação das Nações Unidas como mediadora de alguns conflitos localizados que emergiram no pós-Segunda Guerra Mundial. Apesar das dificuldades para se acionar o sistema de segurança coletiva previsto na Carta de São Francisco, e dos diversos conflitos em que a ONU decidiu não se envolver, a prática das operações de paz representou pelo menos uma parcela da responsabilidade de uma instituição que tem como propósito garantir a paz e segurança internacionais.

A importância das primeiras missões de paz operacionalizadas pela ONU está na abertura de um espaço para que os beligerantes dialoguem, e não na imposição de um acordo ou de uma solução para o litígio. Contudo, respeitar os princípios da trindade nem sempre é sinônimo de sucesso. Muitas vezes a falta de cooperação entre os beligerantes, e destes com a ONU, torna-se um fator determinante para que esta organização não cumpra os objetivos estabelecidos nos mandatos das operações de paz, como ocorre no caso do conflito entre Israel e Palestina.

Além disso, durante a GF a ONU se deparou com muitos problemas quando se propôs a mediar o conflito no Congo. A natureza intra-estatal e as características bastante diversas daquelas encontradas nos conflitos interestatais inauguraram uma nova modalidade de resolução de conflitos praticada pelas Nações Unidas, a qual podemos denominar *imposição da paz*. Nessas operações, a ONU considera que o uso da força armada torna-se necessário para que se cumpra o mandato da missão. Além disso, como as partes em conflito muitas vezes não são

Estados com exércitos claramente definidos, fica difícil identificar os interlocutores válidos que garantam a negociação do conflito.

O conflito no Congo é um exemplo do cenário que desafiará cada vez mais a capacidade da ONU em lidar com os conflitos intra-estatais no período pós-GF. O ressurgimento de tensões que se supunham superadas ou que estavam encobertas sob o manto da GF, como os conflitos de fundo étnico, religioso ou nacionalista, colocaram em evidência as crises de governabilidade e instabilidade política que assolavam o interior de diversos Estados, exigindo uma resposta deste organismo internacional.

CAPÍTULO 2

O CENÁRIO PÓS-GUERRA FRIA

2.1 AS NAÇÕES UNIDAS E O NOVO DESENHO DA SEGURANÇA INTERNACIONAL

A queda da União Soviética e a reconfiguração do poder mundial proporcionaram uma nova oportunidade para as Nações Unidas cumprirem seus propósitos como instituição promotora da paz e segurança internacionais; uma oportunidade para fortalecer o sistema multilateral e buscar uma ordem mundial mais estável, livre do antagonismo leste-oeste que dominou a maioria de suas deliberações por mais de quarenta anos. Um dos principais debates sobre a idéia de fortalecimento da ONU no pós-GF dizia respeito à necessidade de revisão dos instrumentos de defesa da paz e segurança, ou ao menos uma atitude mais pró-ativa das nações para que os mecanismos já existentes fossem colocados em prática.

Não tardou para que a organização, na figura de seus principais dirigentes⁵⁰, percebesse que o cenário pós-1989 apresentava um panorama muito diferente daquele no qual a ONU foi fundada. Na ocasião da Conferência de São Francisco, em 1945, o conceito de “segurança internacional” baseado na proteção do Estado – suas fronteiras, seu povo, suas instituições e valores – era predominante e, por conseqüência, delineou a estrutura e os propósitos do que viriam a ser as Nações Unidas: uma instituição intergovernamental que busca zelar pela inviolabilidade das fronteiras territoriais e, portanto, proíbe a ingerência externa nos assuntos internos dos Estados soberanos. Esse conceito foi instrumentalizado a partir do mecanismo de “segurança coletiva”, que possui um enfoque basicamente militar por meio do qual os Estados

⁵⁰ Aqui fazemos referência principalmente aos ex-Secretários-Geral Javier Perez de Cuellar (mandato entre 1982-1991) e Boutros Boutros-Ghali (mandato entre 1992-1996), que foram importantes nas discussões sobre o papel da ONU no pós-Guerra Fria.

membros da organização renunciam ao uso da força e se comprometem em defender qualquer membro do grupo que sofra uma agressão.

Em 1982, ainda no período em que a bipolaridade caracterizava a balança de poder mundial, o relatório da “Comissão Independente sobre Desarmamento e Segurança”, presidida por Olof Palme, foi amplamente debatido na AGNU, especialmente pelo conceito de “segurança comum” que foi apresentado no documento final intitulado “Segurança Comum: um programa para o desarmamento”.⁵¹ No contexto da ameaça da guerra nuclear, a Comissão Palme chamou a atenção para a necessidade de um compromisso internacional para a sobrevivência conjunta; neste sentido, o documento considerava que o único meio para encarar a ameaça da destruição mútua seria garantir a segurança não contra o adversário, mas junto dele. Daí a perspectiva da “segurança comum”, compartilhada por todos e alcançada através da cooperação. Em um mundo cada vez mais interdependente, onde as fronteiras nacionais deixavam de ser barreiras estáticas, não fazia sentido os Estados pensarem a segurança individualmente.⁵²

Três anos após lançar o relatório da Comissão Palme, a AGNU divulgou um novo estudo sobre o conceito de segurança, desta vez elaborado por um grupo de especialistas que objetivava traçar propostas para “desenvolver a confiança nas relações entre os Estados e aumentar a possibilidade de encetar acordos sobre a redução de armamentos e de desarmamento, bem como promover a segurança política e econômica”⁵³. Neste estudo, o conceito de segurança é definido da seguinte maneira:

⁵¹ Relatório da Comissão Independente sobre Desarmamento e Segurança. (A/CN.10/38, 8 de abril de 1983. Não disponível em formato digital).

⁵² O Relatório da Comissão sobre Governança Global também discute o conceito de “segurança comum”. (Comissão sobre Governança Global. *Nossa comunidade global*. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1996. p. 59).

⁵³ LOPEZ, Ernesto. “Nova problemática de segurança e “novas ameaças”. pp. 70-71. IN: MATHIAS, S. K.; SOARES, S. A. (orgs). *Novas Ameaças: Dimensões e Perspectivas: desafios para a cooperação em defesa entre Brasil e Argentina*. São Paulo: Sicurezza, 2003. pp. 59-90.

Em princípio, a segurança é uma condição na qual os Estados ou os indivíduos consideram que estão expostos em pequena medida ao perigo de um ataque militar, às penúrias econômicas, à pressão política ou à injustiça social. É um termo mais relativo que absoluto. É necessário considerar a segurança nacional e internacional como uma questão de grau; nas presentes circunstâncias internacionais, não é possível que as nações ou os indivíduos alcancem por seus próprios meios plena liberdade, face a todos os perigos, embora, por meio da cooperação internacional plena fosse possível alcançar tal objetivo.⁵⁴

Apesar de elaborado em 1985, esse conceito delinea alguns aspectos que combinam a noção tradicional da segurança estatal militar com as dimensões econômica, política e social, aproximando-se do conceito de segurança multidimensional característico do período pós-GF.⁵⁵

Já em 1994, após o término do confronto bipolar, o “Relatório sobre o Desenvolvimento Humano”, publicado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), apresentou um novo conceito de segurança que colocou o foco sobre os indivíduos, expandindo as preocupações tradicionais que se restringiam à inviolabilidade dos territórios nacionais e às ameaças externas.⁵⁶ A “segurança humana”, como ficou conhecido o novo conceito, trouxe consigo a idéia de que sem a promoção do desenvolvimento humano seria difícil, senão impossível, promover os objetivos da paz. Isso porque o relatório considerou que para a maioria das pessoas a insegurança relaciona-se com o desemprego, a fome, as doenças, a repressão política, a injustiça social, entre outros fatores que, em última instância, podem gerar a violência que emerge do próprio tecido social.

⁵⁴ A/ 40/ 553, Estudios sobre los conceptos de seguridad, 1985. *Apud* LOPEZ, (2003), op. cit., p. 71.

⁵⁵ De acordo com VILLA, a segurança global multidimensional “não se constitui só de conteúdo estratégico-militar, mas também de outros conteúdos transnacionais como explosão demográfica, desequilíbrios ecológicos e migrações internacionais, que fazem com que a segurança internacional seja encarada sob diferentes ângulos” (VILLA, R. A. D. *Da crise do realismo à segurança global multidimensional*. São Paulo: Annablume, 1999. p. 170).

⁵⁶ United Nations Development Programme (UNDP). *Human Development Report 1994*. New York: Oxford University Press, 1994. Disponível em <<http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr1994/chapters/>> Acesso em 19 de novembro de 2008.

O período pós-GF permitiu então que a ONU revisasse o conceito de segurança que predominou em seus debates e ações durante quase meio século, ampliando a concepção da segurança internacional estratégico-militar, que se preocupava quase que exclusivamente com os interesses dos Estados, para uma concepção que abrangesse também a dimensão humana e social, que passaram a representar a maior parte dos problemas com os quais a ONU teve que lidar durante a década de 1990.

Simultaneamente às discussões sobre a multidimensionalidade da segurança, e diretamente ligado a elas, o CSNU começou a superar a inoperância que o caracterizou durante o período de divergências entre Estados Unidos e União Soviética. A publicação do artigo “Realidades e Garantias para um Mundo Seguro” por Mikhail Gorbachev, em 17 de setembro de 1987, representou um dos primeiros passos para o “descongelamento” do CSNU. Neste documento, o então Secretário-Geral do Partido Comunista da União Soviética apresentou um novo pensamento de política externa com relação às Nações Unidas, que tinha como principal eixo o fortalecimento da autoridade desta instituição internacional no campo da paz e segurança.

Ao reconhecer as dimensões política, militar, econômica, ambiental e humanitária da segurança internacional e assinalar o desejo de colocar fim à corrida armamentista e à ameaça da guerra nuclear, Gorbachev discutiu a ampliação da agenda internacional para além das questões tradicionais e sugeriu a revitalização do CSNU como forma de ampliar a capacidade da ONU para atuar em um mundo cada vez mais interdependente.

O artigo de Gorbachev foi bastante debatido durante a 42ª Assembléia Geral da ONU, em 1987, principalmente pelas propostas para fortalecer as operações de paz e delegar ao Secretário-Geral da ONU um papel de destaque para tratar dos assuntos de paz e segurança.⁵⁷

⁵⁷ FONTOURA, (1999), *op. cit.*, pp. 84-85.

Neste mesmo ano, o CSNU autorizou por unanimidade o envio de um grupo de observadores militares para monitorar o cessar-fogo entre Irã e Iraque.

Os norte-americanos também sinalizaram uma mudança de postura com relação à ONU a partir do final da década de 1980. Durante a 43^a Assembléia Geral da ONU, em 1988, o então presidente dos EUA, Ronald Reagan, destacou que as Nações Unidas estavam passando por um momento determinante para seu futuro. Tal discurso foi endossado no ano seguinte pelo sucessor de Reagan, George Bush, que declarou na 44^a Assembléia Geral que a ONU tinha condições de reforçar suas contribuições à paz mundial e assumir a liderança na mediação de conflitos regionais.⁵⁸

Outro indicativo dos avanços no entendimento entre União Soviética e Estados Unidos dentro do CSNU, e também no contexto mais amplo de distensão leste-oeste, foi a autorização para que a ONU acompanhasse a assinatura dos acordos entre África do Sul, Angola e Cuba, em 1988, que versavam sobre a repatriação das tropas cubanas de Angola e das tropas sul-africanas de Angola e da Namíbia. Um ano mais tarde, a ONU estabeleceu operações de manutenção da paz nestes dois últimos países.

Não podemos ignorar, todavia, que a autorização para o envolvimento da ONU em certas regiões por meio das missões de paz foi também uma das formas encontrada pelas superpotências para retirar-se “honrosamente” de determinados países onde o conflito estava latente. Foi o que ocorreu, por exemplo, no envio de uma missão de bons ofícios das Nações Unidas para o Afeganistão e Paquistão (conhecida pela sigla UNGOMAP) para acompanhar a retirada das tropas soviéticas do Afeganistão; no destacamento de um grupo de observadores para atuar nos processos de paz em países da América Central, sob a sigla ONUCA; e no envio da

⁵⁸ *Ibid.*, pp. 86-87.

missão de observadores da ONU para El Salvador (ONUSAL) com o intuito de verificar a implementação dos acordos entre o governo local e a Frente “Farabundo Martí” para a Libertação Nacional. Essas regiões, antes consideradas zonas de influência dos blocos antagônicos, dificilmente seriam alvo de algum mandato da ONU sem o consentimento explícito das superpotências que dominavam o CSNU.⁵⁹

Sendo assim, a fase de distensão do confronto leste-oeste teve grande impacto no principal órgão do sistema ONU responsável pela manutenção da paz e segurança internacionais. O CSNU passou a envolver-se diretamente em diversas questões que, no julgamento de seus membros, ameaçavam a estabilidade mundial.

A crise do Golfo, resultante da incursão iraquiana no território do Kuwait, em 1990, coroou essa nova fase do CSNU e da ONU como um todo. Pela primeira vez o CSNU autorizou uma operação militar para fazer frente a um ato de agressão com o consentimento de seus cinco membros permanentes. Ao negociar a resolução que aprovaria o uso de “todos os meios necessários” para impor a saída de Saddam Hussein do Kuwait, o então Secretário de Estado norte-americano James Baker declarou que não seria correto permitir que as Nações Unidas seguissem o caminho da Liga das Nações; deixando transparecer que os Estados Unidos estavam dispostos a “investir na segurança coletiva mundial” no pós-GF.⁶⁰ Embora naquela ocasião a União Soviética inicialmente hesitasse em apoiar uma intervenção armada sob mandato da ONU, o chanceler soviético Eduard Shevardnadze discursou em reunião na AGNU:

(...) estamos novamente nos comportando como Nações Unidas (...) o estabelecimento de uma nova forma de pensar a política mundial nos está permitindo começar a implementar as medidas de persuasão e ‘enforcement’ previstas na Carta.⁶¹

⁵⁹ *Ibid.*, p. 89.

⁶⁰ PATRIOTA, (1998), *op. cit.*, p. 38.

⁶¹ A/45/PV.6 p. 46 *apud* PATRIOTA, (1998), *op. cit.* p. 38.

Ainda que a atuação da ONU na Guerra do Golfo possa ser analisada sob o prisma da aplicação da segurança coletiva em sua concepção tradicional, conforme os princípios da Carta de São Francisco, as entrelinhas desse contexto nos revelam outros aspectos tão importantes quanto as operações militares conduzidas no Golfo. Isso porque ao mesmo tempo em que levantou o ímpeto de uma ONU mais atuante e livre do antagonismo leste-oeste, a crise no Golfo desvendou uma União Soviética em ruínas e o surgimento de um poder militar incontestável, detentor de um arsenal tecnológico sem igual no mundo.

A coalizão que interveio no conflito do Golfo sob o comando dos Estados Unidos não ficou sob a bandeira da ONU. Não obstante o CSNU tenha aprovado a resolução 687 (1991) abrindo caminho para uma intervenção armada no conflito, o então Secretário-Geral da ONU, Javier Perez de Cuellar, não permitiu que o nome das “Nações Unidas” encabeçasse tal operação militar⁶². Cuellar temia que os Estados Unidos reeditassem o formato da intervenção na Guerra da Coreia, em 1950, quando invocaram a bandeira da ONU para legitimar a ação, mas não toleraram nenhuma interferência desta organização no curso das operações.

A pouca influência exercida pelos membros não-permanentes do CSNU no processo decisório que levou à aprovação da resolução 687 (1991) provocou uma série de questionamentos sobre a legitimidade das decisões tomadas por este órgão e incitou o surgimento de reivindicações por maior transparência nas deliberações do CSNU, além de maior participação dos Estados menos poderosos nas decisões da ONU de forma geral. Alguns chegaram a afirmar que a ONU passava por um “falso renascimento”, alegando que esta organização internacional se convertera, no período pós-GF, em um mero instrumento da política externa norte-americana.

⁶² S/RES/ 687(1991), Conselho de Segurança, Nações Unidas, 3 de abril de 1991. Disponível em <<http://www.un.org/Docs/scres/1991/scres91.htm>> Acesso em 16 de novembro de 2008.

Essas percepções convergiram em um dos fatores mais relevantes nos debates que se iniciaram na 48ª Assembléia Geral, em 1993, sobre a reforma da ONU.⁶³

Embora o tema da reforma da ONU e do CSNU seja relevante no contexto em que se insere este trabalho, neste momento torna-se mais importante a discussão sobre o restabelecimento do mínimo consenso entre os membros permanentes do Conselho acerca da questão da segurança coletiva e dos propósitos da ONU em manter a paz e segurança internacionais. A mobilização política para tratar da crise do Golfo foi um acontecimento sem precedentes nas Nações Unidas e inaugurou uma nova fase na tentativa de operacionalização dos princípios estabelecidos na Conferência de São Francisco em 1945.

Apesar desse momento excepcional, descrito por George Bush como o início de uma “nova ordem mundial”, o período subsequente não apresentou motivos para comemorações. A década de 1990 trouxe à tona situações muito complexas que não se resumiam a casos de hostilidades entre Estados, com atos de agressão claramente perpetrados por uma unidade política contra a outra. Muitos países periféricos que eram mantidos sob tutela formal ou informal de uma das superpotências se desintegraram, formando outros Estados, ou entraram em grave crise política, econômica e social. Os conflitos passaram a atingir o interior de países pobres e em desenvolvimento, principalmente Estados pós-coloniais e pós-socialistas, que entraram em “crises profundas de governabilidade; instabilidade política crônica; desorganização da economia; anomia social; fragmentação ou colapso”⁶⁴.

Grande parte dos conflitos foi deslocada para a África, Ásia, América Latina, Caribe e Leste Europeu. Os casos da Somália, Angola, Ruanda, Serra Leoa, Camboja, Haiti e Timor Leste

⁶³ PATRIOTA, (1998), op. cit, p. 45.

⁶⁴ NOGUEIRA, João P. *Ética, terror e soberania: questões para a teoria das Relações Internacionais*. In: GOMES, José Maria (Org.). *América Latina y el (Dês)orden Global Neoliberal: Hegemonía, contrahegemonía, perspectivas*. Buenos Aires: Clascso, 2004. p. 51.

são alguns destes exemplos. Diferentemente dos conflitos interestatais tradicionais, nos quais as guerras eram declaradas pelos chefes de Estado que se constituíam interlocutores identificáveis, reconhecidos, válidos e representativos para manter a política ativa e a diplomacia alerta ainda durante os momentos de maior beligerância, as crises internas emergiram do próprio tecido social.

Caracterizar tais fenômenos como “guerra”, no sentido clausewitziano, constituiria um anacronismo, pois dificilmente eles representam o embate entre unidades políticas, em campos de batalha definidos, por meio de técnicas regulares de combate. Talvez termo mais adequado seja “conflito armado”, entendido como uma condição na qual grupos de seres humanos –tribos, etnias ou unidades políticas, lingüísticas, culturais, religiosas ou socioeconômicas– tornam-se engajados em uma oposição consciente a um ou mais grupos por estarem perseguindo objetivos incompatíveis.⁶⁵ Mary Kaldor prefere denominar esses confrontos como “novas guerras”. “Novas” para diferenciá-las dos fenômenos bélicos que ocorreram no período anterior; e “guerras” para enfatizar a natureza política desse tipo de violência organizada, empreendida por grupos que reivindicam poder com base em identidades, sejam elas nacionais, religiosas, lingüística ou tribais.⁶⁶

A despeito do “renascimento” das Nações Unidas no período pós-GF, o cenário bélico que se impôs de forma contundente neste contexto desafiou cada vez mais as práticas de manutenção da paz e resolução de conflitos até então adotadas por esta organização. Deste cenário surgiram incertezas políticas, jurídicas e morais que marcaram a atuação da ONU durante

⁶⁵ DOUGHERTY, James E.; PFALTZGRAFF, Jr., Robert L. *Contending Theories of International Relations*. A comprehensive survey. 5ª ed. New York: Longman, 2001. pp.188-189.

⁶⁶ Analisamos detidamente esta transformação dos conflitos armados e a evolução da Guerra em SAINT-PIERRE, H L e BIGATÃO J: “Las mutantes máscaras de Marte” in TAMAYO A.M.(Edit.): *Conocer la Guerra, construir la Seguridad. Aproximaciones desde la sociedad civil*. Lima: Instituto de Defensa Legal, 2008.

a década de 1990, confrontando os princípios basilares sob os quais a instituição foi fundada: respeito à soberania, à integridade territorial e à independência política dos Estados.

Vejamos então as principais características dos conflitos que marcaram o cenário bélico pós-GF, para então discutirmos as respostas da ONU a estes fenômenos.

2.2 O CENÁRIO BÉLICO: AS “NOVAS GUERRAS”

De modo geral, no período compreendido entre o advento do Estado nacional e o final da Segunda Guerra Mundial, o fenômeno bélico pode ser caracterizado a partir da idéia do enfrentamento de duas ou mais unidades soberanas com vistas a atingir objetivos nacionais por meio do combate entre forças armadas claramente identificadas, uniformizadas e organizadas com base na hierarquia de comando, em teatro de operações delimitado.

Os progressos técnicos e sociais ocorridos no século XIX simultaneamente à passagem do Estado dinástico para o Estado nacional coroaram transformações na natureza do exército e da guerra que perduram até a contemporaneidade. Os exércitos profissionais deram lugar aos exércitos de massa, que a partir das noções de cidadania e soberania popular nascidas com a Revolução Francesa possibilitaram uma aparente fusão entre governo e povo, consolidando a idéia de que este último, como parte integrante do Estado, deveria defendê-lo com lealdade e paixão. O “amor pela pátria” justificaria então a morte em combate. Napoleão soube como nenhum outro líder utilizar tais transformações e, a partir do emprego de movimentos rápidos e ofensivos com a máxima concentração de força no ponto gravidade do inimigo, conseguiu estremecer de maneira vultosa a coalizão formada por Grã-Bretanha, Holanda, Prússia,

Áustria, Sardenha e Espanha, embora após sua derrota em 1815 o equilíbrio de poder⁶⁷ tenha sido restaurado no velho continente.

Esse equilíbrio, resultante do choque de interesses entre as unidades políticas que se alinhavam de acordo com um sistema de pesos e contrapesos com o objetivo de evitar que um só Estado conquistasse a hegemonia no continente, desestruturou-se durante os dois grandes conflitos mundiais do início do século XX e se modificou definitivamente após 1945, quando Estados Unidos e União Soviética estabeleceram o chamado “equilíbrio do terror”, determinado pela balança do poder nuclear e pela capacidade de cada superpotência atrair para sua esfera de influência o maior número de aliados.

O advento das armas nucleares tornou a estratégia da dissuasão⁶⁸ um elemento central no período da GF, visto que a guerra nuclear bipolar, com a possibilidade de destruição mútua assegurada, destituía a guerra como instrumento válido da política. Fundamentalmente pelo fato de que neste confronto específico, em que não apenas ambos beligerantes, mas toda a civilização poderia ser destruída, provavelmente não restaria um ator político em condições de impor a sua vontade, nem um inimigo vivo ao qual impô-la.⁶⁹

O congelamento do gatilho nuclear e a ausência de confrontação direta entre os líderes dos blocos antagônicos poderiam caracterizar a GF como um dos mais longos períodos de paz ininterrupta entre as potências mundiais, ainda que a paz fosse definida em termos da ameaça

⁶⁷ De acordo com Waltz, a balança de poder é um mecanismo que atua no sentido de regular a estrutura da política internacional, e funciona como um jogo de alinhamento e realinhamento entre as potências com o intuito de manter a estabilidade do sistema e garantir a sobrevivência de todas as partes que o compõem. A teoria da balança de poder “é uma teoria sobre os resultados produzidos pelas ações descoordinadas dos Estados” (WALTZ, Kenneth N. *Theory of International Politics*. Boston: McGraw-Hill, 1979. p. 170).

⁶⁸ De acordo com Nye, as políticas de dissuasão e contenção não tiveram origem na Guerra Fria, mesmo que os termos tenham surgido do período. Ao longo da história, os Estados constituíram exércitos e formaram alianças para dissuadir o inimigo de os atacarem; assim como a contenção foi um instrumento importante de política externa, como no caso dos Estados monárquicos europeus que “tentaram conter a ideologia da liberdade e da igualdade abraçada pela Revolução Francesa”. (Nye, (2002), *op. cit.*, p.136-137).

⁶⁹ Para uma discussão mais aprofundada sobre o assunto, consultar: SAINT-PIERRE, H. *A Política armada*. Fundamentos da guerra revolucionária. São Paulo: Edunesp, 2000.p. 49-55.

nuclear. No entanto, é um engano afirmar que este foi um período pacífico na história mundial. Na periferia do sistema internacional o enfrentamento entre as superpotências ocorreu de forma indireta, metamorfoseado nas formas várias de guerras, com as de libertação, as anti-coloniais, as revolucionárias e algumas mais “quentes”, como as da Coreia e do Vietnã. Van Creveld denominou esses conflitos como “guerra de baixa intensidade” (*low intensity war*), apontando que suas principais características são: I) ocorrem em geral nas áreas menos desenvolvidas do mundo; II) raramente todas as partes combatem com exércitos regulares; e III) as partes que não combatem com meios regulares não utilizam equipamento de alta tecnologia.⁷⁰

Embora o conceito de “guerra de baixa intensidade” possa ser considerado parcial⁷¹, os aspectos descritos por Van Creveld são essenciais para a compreensão das transformações das características e das formas de manifestação do fenômeno bélico que foram evidenciadas durante o confronto bipolar e predominaram na década de 1990. Isso porque a guerra clássica entre Estados, a guerra entre as grandes potências que caracterizou boa parte dos confrontos dos séculos XIX e XX, não é mais o fenômeno dominante no cenário internacional pós-GF. Não estamos afirmando a erradicação dos confrontos entre as grandes potências; advertimos sobre o engano que significa esforçar-se para acreditar que as rivalidades entre os Estados foram superadas, e que as guerras interestatais são fenômenos do passado. No entanto, é inegável que no mundo pós-GF constatamos uma diminuição dos conflitos entre as grandes potências; embora as ameaças militares ainda subsistam.

⁷⁰ VAN CREVELD, Martin. *The Transformation of War*. Nova York: The Free Press, 1991. p. 20.

⁷¹ Saint-Pierre analisa que esse “é um conceito relativo e se refere *precisamente* à relação de força que especificamente os Estados Unidos mantêm naqueles conflitos armados fora de seu território e que requerem um esforço mínimo de seu poderio militar. Foi elaborado para referir-se ao emprego quantitativamente determinado de certo tipo de armamento por parte das forças armadas norte-americanas, particularmente em lutas de contra-insurgência. Chama-se “baixa” sua intensidade por referência à capacidade bélica total dos EUA. Dizemos que é um conceito relativo porque embora para os EUA uma guerra possa significar a utilização de uma capacidade bélica de “baixa intensidade” no emprego dos meios, para a outra parte pode ser de alta intensidade e inclusive total” (SAINT-PIERRE, H. L. “Chiapas: O paramilitarismo como vetor da guerra de contra-insurgência”. *Crítica Marxista*, vol. 1, n.º 9, São Paulo, Xamã, 1999. pp 110 – 123.)

Além disso, consideramos um equívoco afirmar que os conflitos intra-estatais que predominam no cenário internacional contemporâneo são fenômenos inéditos que *surgiram* no período pós-GF. A rigor, tais conflitos já existiam⁷², mas admitimos que de fato se transformaram em um fenômeno global quando seus desdobramentos passaram a ter impacto não somente em âmbito local, mas também transfronteiriço, mobilizando a atenção da comunidade internacional e dos organismos multilaterais preocupados com a manutenção da paz e segurança mundiais e desafiando os mecanismos de resolução de conflitos até então existentes.

A tabela 2.1 nos mostra o declínio da incidência de conflitos interestatais, relativamente ao número de Estados do sistema internacional, no período 1715-1995.

Tabela 2.1 O declínio das guerras interestatais – 1715 a 1995

Período	Número aprox. de Estados no sistema central	Número de guerras interestatais no sistema central
1715-1814	19	36
1815- 1914	21	29
1918-1941	30	25
1945-1995	140	38

Fonte: HOLSTI, K. J. *The State, War, and the State of War*. Cambridge University Press, 1996. p. 24

Podemos constatar que embora o número de Estados que compõe o sistema internacional tenha aumentado mais de sete vezes, a ocorrência de guerras entre Estados teve uma variação pequena, e portanto o número de guerras interestatais diminuiu relativamente à quantidade de Estados do sistema.

⁷² A guerra civil é um conflito intra-estatal.

A tabela 2.2 nos mostra o predomínio dos conflitos internos no período pós-1945, e a maior ocorrência destes na periferia do sistema internacional e em regiões com menor índice de desenvolvimento econômico-social, como África, Oriente Médio e Sudeste Asiático. Dos 164 conflitos armados contabilizados por Holsti entre 1945-1995, 126 são conflitos internos, ou seja, 77%.

Tabela 2.2 Conflitos armados por tipo e região 1945-1995

Tipo (ator e/ou objetivo)	África	Or. Médio	Sul asiático	Sudeste asiático	Leste asiático	Am. Sul	Am. Central /Caribe	Balcãs	ex-URSS	Europa Central	Total
Estado X Estado/ Intervenção	7	11	4	5	3	1	4	3	-	-	38
Secessão/ Resistência	21	12	10	11	1	-	-	2	5	2	64
Ideológica	16	10	4	9	2	8	10	-	2	1	62
Total	44	33	18	25	6	9	14	5	7	3	164
Do total, foram guerras internas	37 (84%)	22 (66%)	14 (78%)	20 (80%)	3 (50%)	8 (89%)	10 (71%)	2 (40%)	7 (100%)	3 (100%)	126 (77%)

Fonte: HOLSTI, K. J. *The State, War, and the State of War*. Cambridge University Press, 1996. p. 22

Assim, podemos constatar que nas últimas décadas a guerra sofreu transformações em suas formas de manifestação, o que fez da guerra clássica entre Estados um fenômeno raro.

Vejamos então as principais características dos conflitos armados intra-estatais que predominaram neste período, especialmente no pós-GF.

2.2.1 As origens da violência intra-estatal

Podemos enumerar três fatores que influenciaram sobremaneira o início da violência intra-estatal no período pós-GF: as tensões étnico-culturais e religiosas; as disparidades econômicas; e as disputas políticas. Munkler alerta para o fato de que nem sempre é possível determinar com precisão as causas das “novas guerras”, porque os episódios de violência intra-estatal representam um amálgama de “ (...) ânsias de poder pessoais, convicções ideológicas, contraposições étnico-culturais, assim como cobiça e corrupção (...)”⁷³.

As diferenças étnico-culturais e religiosas, por exemplo, podem ser exploradas como forma de angariar apoio e mobilizar combatentes, além de servir para reforçar a oposição entre os grupos que reivindicam autonomia. Foi o que ocorreu na Bósnia, onde as comunidades multiculturais e multiétnicas conviviam há décadas, mas a partir das primeiras expressões da violência as divisões étnicas e religiosas se converteram em linhas de separação entre amigos e inimigos.⁷⁴

Também houve casos em que as diferenças étnicas foram acirradas, principalmente pela influência de terceiros, e resultaram em violência generalizada. Em Ruanda, por exemplo, os principais grupos étnicos –tutsis, hutus e twa– partilhavam o mesmo idioma e a mesma cultura, mas se dividiram claramente a partir da colonização belga, que para estabelecer seu domínio no país institucionalizou a segregação entre os grupos, exigindo que os documentos de identidade especificassem a etnia do indivíduo. A partir disso, pertencer a determinado grupo se tornou fator

⁷³ MUNKLER, Herfried. *Viejas y nuevas guerras: asimetría y privatización de la violencia*. Madrid: Siglo XIX de España Editores, 2005. p.9. (Tradução nossa). Do original: “(...) ansias de poder personales, convicciones ideológicas, contraposiciones étnico-culturales, así como codicia y corrupción (...)”.

⁷⁴ *Ibid.*, p. 9

determinante da vida política e social dos cidadãos, pois a distribuição étnica ditava a participação nos cargos administrativos e na divisão dos recursos do país. Conseqüentemente, as divisões étnicas foram essenciais no desencadeamento de hostilidades entre os grupos, que entre as décadas de 1950 e 1990 protagonizaram diversos episódios de violência.

A ausência de instituições políticas sólidas que permitam a governabilidade dos países também é um fator potencialmente crítico para desencadear conflitos intra-estatais. O Haiti, por exemplo, possui uma história marcada pela sucessão de golpes e contra-golpes, despotismo e violência. Desde sua independência, em 1804, o país convive com a dificuldade de edificar instituições sólidas e democráticas e é incapaz de proporcionar as condições mínimas de bem-estar e segurança para sua sociedade.

Talvez possamos encontrar um denominador comum a essas tensões étnico-culturais, religiosas, políticas e econômicas se analisarmos a formação e a natureza desses Estados que vivenciaram episódios de violência intra-social. A exportação do modelo de Estado-nação europeu, nascido da civilização judaico-cristã e do direito romano, para contextos socioculturais muito diferentes, sobretudo quando consideramos a concepção de homem e de sociedade que prevalece em regiões da África e da Ásia, teve como conseqüência o estabelecimento de Estados que não possuíam os mínimos requisitos para se sustentar como uma entidade política soberana nos moldes westfalianos. Muitos deles sequer são capazes de ter controle sobre seu território, presença administrativa por todo país e autoridade sobre sua população. De acordo com La Maisonneuve,

Um Estado, para existir, deve exercer sua soberania no concerto de nações, ou seja, fazer reconhecer-se e fazer valer os seus direitos, eventualmente, pela força; também deve proporcionar assistência e proteção aos cidadãos da nação que representa. Isso não se faz sem meios financeiros, políticos e militares. A maioria desses jovens Estados

são Estados *mínimos* que não possuem os meios para exercer sua soberania.⁷⁵

O nascimento desses Estados *mínimos* e sua conseqüente multiplicação no período pós-1945, resultante do processo de desagregação dos impérios coloniais e das sucessivas ondas de independência e separatismos verificadas naquele momento, são fatores que desencadearam crises e tensões, uma vez que tais entidades não foram capazes de monopolizar a violência e muito menos de se responsabilizar pela vida de seus cidadãos.

Portanto, as debilidades dessas unidades políticas que possuem apenas atributos simbólicos de um Estado podem estar na base das manifestações de violência intra-estatal, principalmente naqueles casos em que proliferaram atores paraestatais – senhores da guerra, grupos guerrilheiros, mercenários, bandos armados, gangues – que passaram a disputar o controle da violência em determinados territórios.

2.2.2 A privatização da violência e a economia das “novas guerras”

Um dos principais traços das “novas guerras” é a privatização da violência a partir do processo que acabamos de descrever, qual seja, a perda do monopólio da violência por parte dos Estados e a conseqüente proeminência de atores paraestatais e privados que protagonizaram muitos dos conflitos ocorridos nas últimas duas ou três décadas.

Munkler entende que as “novas guerras” são um retorno a algo muito antigo –às formas de violência anteriores à monopolização das guerras por parte dos Estados– e por isso considera que as “novas guerras” não ultrapassaram por completo a antiga forma de guerrear.

⁷⁵ LA MAISONNEUVE, E. de: *Metamorfosis de la violencia. Ensayos sobre la guerra moderna*. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1998. p. 135. Tradução nossa. Do original: “Un Estado, para existir, tiene que poder ejercer su soberanía en el concierto de las naciones, es decir, hacerse reconocer y hacer valer sus derechos, eventualmente por la fuerza; también tiene que llevarles asistencia y protección a los ciudadanos de la nación que representa. Esto no se hace sin medios financeiros, políticos y militares. La mayoría de esos jóvenes Estados son Estados *mínimos* que no tienen para nada los medios para ejercer su soberanía”.

As guerras que se desencadearam na África subsaariana, desde o Sudão meridional, passando pelo território dos grandes lagos e pelo Congo, até Angola; as guerras relacionadas com a desintegração da Iugoslávia; os conflitos armados em toda a região do Cáucaso, com maior destaque para a guerra na Chechênia; as guerras no Afeganistão desde o início dos anos oitenta, são todos eles conflitos que se assemelham muito mais ao modelo da guerra dos Trinta Anos do que às guerras interestatais dos séculos XVIII ao XX.⁷⁶

Segundo este autor, as principais características que permitem estabelecer paralelos entre a estrutura e evolução da Guerra dos Trinta Anos e das “novas guerras” são I) o estabelecimento de uma economia de guerra organizada de acordo com o princípio *bellum se ipse alet* –a guerra se alimenta de si mesma– no sentido de que “ (...) a atividade bélica se converte em parte constitutiva da vida econômica e deixa de estar totalmente submetida ao controle político”⁷⁷; II) a prolongada duração do conflito, uma vez que os beligerantes adotam a estratégia do esgotamento em detrimento do combate direto; III) a influência externa, como forma de captação de recursos ou de novos combatentes que pode transformar um conflito intra-social em transnacional; IV) a formação de múltiplos grupos de interesses, entre os quais destacam-se aqueles que não se interessam pelo fim do conflito, pois isto significaria privar-se de sua subsistência.

Sendo assim, a economia da guerra e da violência são fatores primordiais para compreensão das “novas guerras”. Se nas guerras pré-modernas os “empresários da guerra” tiravam seu sustento da atividade bélica, por meio dos saques, das pilhagens e dos assaltos, e à

⁷⁶ MUNKLER, (2005), *op. cit.*, p. 3. Tradução nossa. Do original: “Las guerras desarrolladas en el África subsahariana, desde el Sudán meridional, pasando por el territorio de los grandes lagos y por el Congo, hasta Angola; las guerras relacionadas con la desintegración de Yugoslavia; los conflictos armados en toda la región del Cáucaso, el más destacado de los cuales es la guerra de Chechenia; las guerras de Afganistán desde comienzos de los años ochenta, son todos ellos conflictos que se asemejan mucho más al modelo de guerra de los Treinta Años que a las guerras interestatais de los siglos XVIII al XX.”

⁷⁷ *Ibid.*, p. 59. Tradução nossa. Do original: “(...) la actividad bélica se convierte en parte constitutive de la vida económica y deja de estar sometida a todo control político.”

medida que foi se tornando monopólio do Estado a guerra passou a onerar os cofres públicos, atualmente há um retorno ao primeiro estágio, indicando que a guerra voltou a ser um negócio rentável às empresas de mercenários e aos senhores da guerra que, a partir do comércio de armas leves e combatentes baratos, conectaram-se aos grandes negócios da economia globalizada e ao crime organizado internacional.

2.2.3 O uso indiscriminado da violência

Enquanto nas guerras clássicas interestatais o estado de beligerância ou de paz é definido por atos jurídicos tais como as declarações de guerra e os tratados de paz, assim como há certas regras acordadas entre os beligerantes sobre a conduta na guerra; nos casos de violência intra-estatal muitas vezes não há uma clara identificação dos beligerantes, tampouco há declaração de guerra formal, não existem campos de batalha definidos nem delimitados, não há uma diferenciação nítida entre combatentes e não-combatentes e estes últimos passaram a ser alvo direto da violência generalizada.

Dada a ausência de interlocutores válidos, de bandos beligerantes identificáveis, de guerra declarada, de delimitação das ações, de diferenciação entre combatentes e não-combatentes, tampouco há convenções e normas de proteção do indivíduo em períodos de conflito armado e sem lei. Ante a falta de uma ordem normativa unívoca para o território em questão, resulta difícil, senão impossível, diferenciar com precisão entre o ato bélico, o crime de guerra e o mero crime, entre as conseqüências não desejadas das ações militares e o genocídio deliberado, resumidamente, distinguir a guerra e o delito, já que somente quando há regras pré-estabelecidas pode-se exigir a punição daqueles que as transgridem.

O comportamento antes condenado pelas leis da guerra –como as atrocidades contra os civis, os saques, a destruição de monumentos históricos– é agora elemento essencial das

estratégias das “novas guerras”. O objetivo daqueles que combatem quase sempre é espalhar o medo por meio dos assaltos, das pilhagens, dos assassinatos em massa, dos estupros e de outras técnicas políticas, psicológicas e econômicas de intimidação, e com isso obter o controle da população.⁷⁸ Destas ações resultam o aumento dramático de deslocados internos e de refugiados, além de milhares de mortos.

As “novas guerras”, que abriram espaço para a proliferação da violência em suas formas mais primitivas, podem ser entendidas como uma mistura de guerra e criminalidade, quase sempre acompanhada por episódios de violações dos direitos humanos em larga escala.

O uso de crianças como combatentes também é uma característica peculiar das “novas guerras”. Segundo a organização não-governamental “Coalition to Stop the Use of Child Soldiers”, milhares de crianças foram utilizadas como combatentes em diversos conflitos armados ao redor do mundo.⁷⁹ Em Mianmar, por exemplo, muitos jovens com menos de 18 anos de idade foram recrutados pelo Exército e colocados em combate; assim como ocorreu no Chade, na Somália, no Sudão e em Ruanda.

Grande parte das crianças soldados atua, no entanto, em grupos armados não-estatais, que as recrutam e as utilizam como escudos humanos ou combatentes. Os grupos “Liberation Tigers of Tamil Eelam” (LTTE), no Sri Lanka, “Lord’s Resistance Army” (LRA), em Uganda, “National Revolution Front-Coordinate”, na Tailândia, ficaram conhecidos por empregar crianças em sua composição. Para muitos desses jovens, o porte de armas abre a possibilidade para se obter comida e roupa mais facilmente, assim como é a forma mais simples para alcançar os

⁷⁸ KALDOR, Mary. *New and old wars: organized violence in global era*. Stanford: Stanford University Press, 2001. p. 8.

⁷⁹ Os dados estão disponíveis em <<http://www.child-soldiers.org>> Acesso em 17 de novembro de 2008.

desejados bens de consumo que simbolizam melhor condição social para aqueles que os possuem.⁸⁰

Se comparadas aos adultos, as crianças são mais fáceis de recrutar, além de menos custosas. A inocência, a não consciência do risco, a falta de exigências com relação ao pagamento de salários faz com que as crianças entrem nos grupos armados em troca de proteção e de subsistência. O uso de crianças como combatentes também foi facilitado pelo desenvolvimento das armas de fogo ligeiras, de peso leve e alta frequência de disparos, que não exigem formação nem treinamento militar prolongado para seu manejo.

2.2.4 A transnacionalização do conflito

Durante a década de 1990, a violência intra-estatal muitas vezes perpassou os limites de seu território de origem e, em pouco tempo, alastrou-se sobre os países vizinhos. O impacto dessas “novas guerras” pôde ser sentido de várias formas pelos Estados limítrofes: fluxo de refugiados, rotas de comércio ilegal e bases de grupos armados foram algumas delas.

As vítimas dos conflitos buscaram ajuda em países vizinhos, os quais na maioria das vezes passaram a abrigar enormes campos de refugiados que representavam não somente muitos custos aos cofres públicos dos países receptores, como também uma fonte permanente de tensão entre os refugiados e a população local. O Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) registrou em 1995 mais de 14,5 milhões de refugiados no mundo, a maioria deles provenientes da África (6,7 milhões) e da Ásia (5,0 milhões). Alguns dos países que abrigavam mais de 500 mil refugiados eram Guiné, que recebeu refugiados da Libéria e de Serra Leoa;

⁸⁰ MUNKLER, (2005), *op. cit.*, p. 25.

Sudão, onde havia pessoas da Etiópia, Eritreia e Chade; e Tanzânia, que abrigou os refugiados dos conflitos em Ruanda e no Burundi.⁸¹

Além abrigar esses refugiados, os Estados limítrofes aos países em conflito também depararam-se com grupos e bandos armados ilegais que perpassaram as fronteiras para conseguir financiamento, instalar bases para retirada e se abastecer nos períodos mais críticos de confronto. Ou seja, os países vizinhos acabaram servindo de abrigo aos grupos que sofriam pressões militares e decidiam recuar para se armar e se reorganizar.

A disseminação da violência para além de suas fronteiras originais, ademais de gerar conseqüências indesejáveis para países que não possuíam relação com as raízes dos conflitos, muitas vezes dificultou as tentativas de reunir os beligerantes para que estes negociassem tréguas, acordos políticos ou até mesmo se engajassem em um processo de paz.

Assistimos durante a década de 1990 a proliferação de um tipo de violência que, apesar de não ser um fenômeno totalmente novo, desafiou as distinções clássicas entre guerra e paz; estatal e não-estatal; interno e externo; combatentes e não-combatentes; crime de guerra e delito; leis da guerra e barbárie. Foram essas prolongadas “novas guerras” de desgaste social, quase sempre acompanhadas de graves crises humanitárias, que marcaram o cenário pós-GF e exigiram uma resposta do principal organismo responsável pela manutenção da paz e segurança internacionais. Vivendo uma fase de esperanças renovadas com relação a suas contribuições para a resolução de conflitos, a ONU mobilizou boa parte de sua atenção e de seus recursos para tratar dessas manifestações de violência dentro dos Estados.

2.3 A AGENDA PARA A PAZ E AS DEFINIÇÕES DOS MECANISMOS DE MANUTENÇÃO DA PAZ E RESOLUÇÃO DE CONFLITOS

⁸¹ KALDOR, (2001), *op. cit.*, p. 108.

Em janeiro de 1992 ocorreu no CSNU o primeiro encontro de chefes de Estado e de Governo dos membros permanentes e rotativos do órgão.⁸² Nessa histórica reunião, quando ainda colhiam-se os frutos da bem-sucedida restauração da soberania do Kuwait, o clima era de otimismo com relação às possibilidades para que a ONU cumprisse seus propósitos na área de paz e segurança, e os membros do Conselho finalmente assumissem as responsabilidades delegadas a este órgão desde 1945.

A ONU estava desempenhando um importante papel na descolonização da Namíbia, no monitoramento da situação dos direitos humanos em El Salvador e na supervisão das eleições na Nicarágua quando cenas de violência na Somália e na Iugoslávia começaram a estampar as capas dos principais jornais do mundo e a se tornarem objeto de preocupação para as Nações Unidas.

Boutros Boutros-Ghali (1992-1996) acabara de tomar posse na Secretaria-Geral da organização, inaugurando seu mandato sob o marco definitivo do final da GF, quando a declaração adotada ao final da reunião de cúpula do CSNU deixou sob sua responsabilidade a elaboração de um relatório que apontasse algumas recomendações para o fortalecimento da capacidade da ONU nas áreas de diplomacia preventiva, promoção da paz e manutenção da paz⁸³, assim como dos meios para torná-las mais efetivas.

Em 17 de junho de 1992, cinco meses após a solicitação formal, o Secretário-Geral apresentou o relatório intitulado “*An Agenda for Peace: Preventive diplomacy, peacemaking and*

⁸² Nesta reunião estavam representados os membros permanentes –China, Estados Unidos, França, Reino Unido e a recém-estabelecida Federação Russa, que foi considerada a legítima sucessora do assento da extinta União Soviética– e os membros rotativos –Áustria, Bélgica, Cabo Verde, Equador, Hungria, Índia, Japão, Marrocos, Venezuela e Zimbábue– do Conselho de Segurança

⁸³ Nos termos originais: *preventive diplomacy* (diplomacia preventiva); *peacemaking* (promoção da paz) e *peacekeeping* (manutenção da paz).

peace-keeping”⁸⁴, ao qual adicionou um mecanismo que considerava essencial para a consolidação da paz, o *peace-building*⁸⁵. Composta por 86 parágrafos divididos em 10 seções, a “Agenda para a Paz” tornou-se um dos principais documentos da ONU na área de paz e segurança, especialmente porque foi o primeiro relatório formal que definiu conceitualmente as técnicas de monitoramento, prevenção e resolução de conflitos que eram empregadas pela organização, e que deveriam orientar seu trabalho nos períodos subsequentes.

A Agenda preencheu um vazio conceitual que caracterizou as atividades de manutenção da paz da ONU por mais de quarenta anos, uma vez que a Carta de São Francisco não previa, por exemplo, a utilização de mecanismos de solução de controvérsias baseados no envio de tropas multinacionais que atuariam no terreno do conflito, pautando-se nos princípios da imparcialidade, do consentimento das partes em conflito e do uso da força somente em autodefesa.

A mudança da natureza dos conflitos internacionais e os desafios que estes representaram à prática da manutenção da paz até então adotada pela ONU certamente impulsionaram a necessidade de se definir os parâmetros e os limites dessa atuação. A violência dentro das fronteiras dos Estados despertou incertezas às Nações Unidas: como lidar com o princípio da soberania e da não-ingerência nos assuntos internos de um Estado? Como ponderar o direito ou a obrigação de intervir em um conflito interno? Como interpretar o artigo 2.7 da Carta de São Francisco⁸⁶, sobre a não-intervenção em questões internas, frente a situações em que a vida de pessoas está ameaçada por aqueles mesmos que deveriam protegê-las?

⁸⁴ A/47/277- S/24111, “An Agenda for Peace: Preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping”. Report of the Secretary-General pursuant adopted by the Summit Meeting of the Security Council on 31 January 1992, 17 June 1992. Disponível em <<http://www.un.org/docs/SG/>> Acesso em 2 de dezembro de 2008.

⁸⁵ Em português, o termo *peace-building* pode ser traduzido como “construção da paz”.

⁸⁶ O artigo 2.7 da Carta de São Francisco dispõe que “Nenhum dispositivo da presente Carta autorizará as Nações Unidas a intervirem em assuntos que dependam essencialmente da jurisdição de qualquer Estado ou obrigará os

A “Agenda para a Paz” não apontou respostas definitivas para essas questões, mas indicou alguns caminhos que orientariam o posicionamento da ONU com relação aos conflitos intra-estatais. O primeiro deles, descrito no parágrafo 13 do documento, expressa que os esforços das Nações Unidas para construir a paz, a estabilidade e a segurança devem abarcar assuntos que vão além das ameaças militares, tal como a pobreza, a fome e a opressão. O parágrafo 17 também é essencial para entender as novas diretrizes que regeriam os esforços da ONU, pois oferece uma interpretação do conceito de ‘soberania’ que desafia os preceitos tradicionais sob os quais a organização foi fundada:

O alicerce do trabalho da ONU é o Estado e assim deve permanecer. O respeito aos princípios da soberania e da integridade estatal é crucial para qualquer progresso comum no âmbito internacional. O tempo da soberania absoluta e exclusiva, entretanto, se foi; sua teoria nunca se igualou à realidade. Atualmente é tarefa dos líderes dos Estados entender esse fato e encontrar o equilíbrio entre as necessidades da boa governança interna e as exigências de um mundo cada vez mais interdependente. Problemas com o comércio, as comunicações e o meio ambiente transcendem as fronteiras administrativas dos Estados; mas é dentro dessas fronteiras que os indivíduos buscam satisfazer suas necessidades econômicas, políticas e sociais de primeira ordem. As Nações Unidas não fecharam as suas portas. Ainda que todos os grupos étnicos, religiosos ou lingüísticos reivindicassem autonomia e soberania, não haveria limite para a fragmentação; e a paz, a segurança e o bem-estar econômico de todos se tornariam ainda mais difíceis de alcançar.⁸⁷

A Agenda indica, ainda sobre a questão da soberania, que os princípios da ‘integridade territorial’ e da ‘independência dos Estados’ não devem se opor ao da

Membros a submeterem tais assuntos a uma solução, nos termos da presente Carta; este princípio, porém, não prejudicará a aplicação das medidas coercitivas constantes do Capítulo VII”.

⁸⁷ Adaptado do parágrafo 17 da “Agenda para a Paz”. Do original: “The foundation-stone of this work is and must remain the State. Respect for its fundamental sovereignty and integrity are crucial to any common international progress. The time of absolute and exclusive sovereignty, however, has passed; its theory was never matched by reality. It is the task of leaders of States today to understand this and to find a balance between the needs of good internal governance and the requirements of an ever more interdependent world. Commerce, communications and environmental matters transcend administrative borders; but inside those borders is where individuals carry out the first order of their economic, political and social lives. The United Nations has not closed its door. Yet if every ethnic, religious or linguistic group claimed statehood, there would be no limit to fragmentation, and peace, security and economic well-being for all would become ever more difficult to achieve.”

‘autodeterminação dos povos’. De acordo com o documento, as Nações Unidas devem zelar pela integridade de cada um dos níveis da existência social – comunidades, Estados e comunidade de Estados – e ao mesmo tempo buscar um modelo que satisfaça a todos.⁸⁸

Ao discutir os novos contornos e interpretações dos alicerces tradicionais da ONU, dentro de uma abordagem integrada da segurança comum e da segurança humana, a “Agenda para a Paz” reconhece que o CSNU deve ser o principal organismo responsável por autorizar as atividades de prevenção e resolução de conflitos e propõe que os esforços deste órgão se orientem de acordo os seguintes objetivos:

- Identificar no estágio mais breve possível as situações que possam desencadear conflitos e, por meios diplomáticos, mediar as crises antes que elas resultem em violência;
- Quando o conflito irromper, trabalhar com os instrumentos de *peacemaking* para tentar estabelecer, por meio de acordos diplomáticos, a resolução pacífica da controvérsia;
- Onde o combate tiver cessado, trabalhar para preservar a paz por meio das atividades de *peacekeeping* e auxiliar na implementação dos acordos obtidos pelos *peacemakers*;
- Estar preparado para auxiliar nos esforços de *peace-building* nos mais diversos contextos,
- Preocupar-se com causas mais profundas dos conflitos: disparidades econômicas, injustiça social e opressão política.

Cada um dos termos mencionados pela “Agenda para a Paz” –diplomacia preventiva; *peacemaking*, *peacekeeping* e *peace-building*– possui um significado próprio e corresponde a determinadas técnicas que envolvem negociações diplomáticas ou o destacamento de militares, policiais e civis no terreno do conflito. É conveniente então que façamos uma descrição detalhada de cada um deles, tendo como base o documento original, para compreender qual a proposta da ONU para manter a paz e promover a resolução dos conflitos no período pós-GF.

⁸⁸ “An Agenda for Peace: Preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping”, op. cit., parágrafo 19.

2.3.1 Diplomacia preventiva

A diplomacia preventiva, como o próprio nome indica, é a ação que busca prevenir o surgimento de disputas entre Estados, ou no interior de um Estado, para evitar a deflagração de conflitos armados, ou o alastramento destes uma vez iniciados. Corresponde à atividades essencialmente diplomáticas que podem ficar a cargo do Secretário-Geral, de um representante sênior de uma das agências ou programas especializados da ONU, do CSNU, da AGNU, ou até mesmo de organizações regionais que mantêm cooperação com as Nações Unidas.

Como exemplos de atividades da diplomacia preventiva, a “Agenda para a Paz” enumera:

- Medidas de construção de confiança: intercâmbio sistemático de missões militares; formação de centros de controle de risco regionais e sub-regionais; acordos para troca de informações, incluindo, por exemplo, acordos de monitoramento de armas.
- Missões de Averiguação (*fact-finding missions*): o CSNU ou a AGNU podem solicitar o destacamento de missões de averiguação para verificar circunstâncias que possam desencadear tensões. Tendo em conta as diversas raízes dos conflitos, a ONU pode requisitar a coleta de informações das áreas econômica, social, assim como dos aspectos políticos dos países visitados. A organização considera que a presença de representantes das Nações Unidas em locais potencialmente críticos pode dissuadir as partes de se engajarem na oposição direta pelas armas.
- Mecanismos de *early warning*: objetivam desenvolver redes de contato que ofereçam reação rápida às ameaças ambientais, aos riscos de acidentes nucleares, desastres naturais, grandes deslocamentos de pessoas, escassez de alimentos e disseminação de doenças. Essas atividades podem funcionar como um indicador de possíveis ameaças à paz, além de apontar algumas medidas que devem ser tomadas pela ONU para impedir que tais situações adquiram maiores proporções.
- Destacamento preventivo: ao invés de enviar operações de paz para áreas onde o conflito já deflagrou, como geralmente ocorre nas ações da ONU, esta modalidade pretende atuar antes que a crise resulte em violência. Por exemplo, a pedido de um governo que considera que seu país está à beira de uma guerra civil, ou em situações em que a ONU estabelece pontos de monitoramento ao longo da fronteira entre dois países para desencorajar as hostilidades entre eles. Como ação preventiva, que ocorre no contexto das “ameaças” e não das hostilidades em si, tal atividade deve ser planejada cuidadosamente e ter parâmetros claramente estabelecidos. Deve, por exemplo, ter o consentimento das partes envolvidas na crise, respeitar a soberania do país que requisitou auxílio, respeitar o princípio da imparcialidade, e, quando necessário, solicitar ajuda das organizações não-governamentais para coordenar os esforços de assistência humanitária.

- Estabelecimento de zonas desmilitarizadas: atuando como uma medida para complementar os esforços dos *peacekeepers* no terreno do conflito, o estabelecimento de zonas desmilitarizadas pode separar os beligerantes e, através do monitoramento constante dessas áreas, evitar que surjam outros pretextos para desencadear novas hostilidades entre eles.

2.3.2 *Peacemaking* - a promoção da paz

São ações diplomáticas empreendidas após o início do conflito, que objetivam a negociação de acordos 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. Geralmente é o Secretário-Geral quem atua como mediador, mas as negociações podem ser conduzidas por um representante designado pelo CSNU, pela AGNU ou por um funcionário indicado pelo próprio Secretário-Geral.

Embora a “Agenda para a Paz” estabeleça que as atividades de *peacemaking* ocorrem no período “entre as tarefas que buscam a prevenção de conflitos e aquelas que visam manter a paz”⁸⁹, ou seja, entre a diplomacia preventiva e o *peacekeeping*, ela também define que o *peacemaking* pode envolver três medidas: “sanções”, “uso da força” e “destacamento de unidades de imposição da paz”, todas elas com referência ao Capítulo VII da Carta da ONU. Consideramos um pouco controversa a forma como a Agenda define as atividades de *peacemaking*, pois se elas se desenvolvem por meio de ações diplomáticas previstas no Capítulo VI, não poderiam envolver o uso da força, previsto no Capítulo VII. Esta última medida deveria constar nos mecanismos de *peacekeeping*, ou, mais adequadamente, em um subitem denominado *peace-enforcement* (“imposição da paz”), que só apareceria no “Suplemento da Agenda para a Paz”, publicado em 3

⁸⁹ Parágrafo 34 da “Agenda para a Paz”.

de Janeiro de 1995, como prova de que o *peacemaking* está definido de forma confusa no documento de 1992.⁹⁰

Contudo, para seguir a ordem de exposição da “Agenda para a Paz”, descrevemos abaixo as três medidas que o documento prevê para a condução do *peacemaking*:

- Aplicação de sanções: de acordo com o artigo 41 da Carta da ONU, abarcado sob a égide do Capítulo VII, quando o CSNU determinar a existência de ameaça à paz, ruptura da paz ou ato de agressão, pode-se decidir sobre a aplicação de medidas que incluam ou não o uso da força armada para restabelecer a paz. Entre as medidas que não incluem a utilização da força armada estão “a interrupção completa ou parcial das relações econômicas, dos meios de comunicação ferroviários, marítimos, aéreos, postais, telegráficos, radiofônicos ou de qualquer outra espécie, e o rompimento das relações diplomáticas”⁹¹, que são chamadas de “sanções”.

- Uso da força militar: caso os meios pacíficos de resolução de controvérsias não atinjam os resultados esperados, as medidas previstas no Capítulo VII relativas ao uso da força podem ser utilizadas para manter ou restaurar a paz e segurança internacionais. O artigo 42 da Carta define que

No caso de o Conselho de Segurança considerar que as medidas previstas no artigo 41 seriam ou demonstraram que são inadequadas, poderá levar a efeito, por meio de forças aéreas, navais ou terrestres, a ação que julgar necessária para manter ou restabelecer a paz e segurança internacionais. Tal ação poderá compreender demonstrações, bloqueios e outras operações por parte das forças aéreas, navais ou terrestres dos membros das Nações Unidas.⁹²

Com relação à composição dessas forças de manutenção ou restabelecimento da paz, o artigo 43 estabelece que

1. Todos os membros das Nações Unidas, a fim de contribuir para a manutenção da paz e segurança internacionais, se comprometem a proporcionar ao Conselho de Segurança, a seu pedido e de conformidade com o acordo ou acordos especiais, forças armadas, assistências e instalações, inclusive direitos de passagem, necessários à manutenção da paz e segurança internacionais.

⁹⁰ A/50/60- S/1995/1, “Supplement to an Agenda for Peace”- position paper of the Secretary-General on the occasion of the fiftieth anniversary of the United Nations, 3 January 1995. Disponível em <<http://www.un.org/docs/SG/>> Acesso em 2 de dezembro de 2007.

⁹¹ Artigo 41 da Carta de São Francisco.

⁹² Artigo 42 da Carta de São Francisco.

2. Tal acordo ou tais acordos determinarão o número e o tipo das forças, seu grau de preparação e sua localização geral, bem como a natureza das instalações e da assistência a serem proporcionadas.
3. O acordo ou acordos serão negociados o mais cedo possível, por iniciativa do Conselho de Segurança. Serão concluídos entre o Conselho de Segurança e membros da Organização ou entre o Conselho de Segurança e grupos de membros e submetidos à ratificação, pelos Estados signatários, em conformidade com seus respectivos processos constitucionais.⁹³

- Unidades de imposição da paz: tais unidades devem estar à disposição da ONU somente quando convocadas pelo CSNU em circunstâncias clara e previamente definidas, geralmente nas situações em que um cessar-fogo é desrespeitado. Devem ser compostas por soldados voluntários, que portem armamento mais pesado do que aqueles utilizados nas atividades de *peacekeeping*, além de passar por extensivo treinamento preparatório dentro de suas forças nacionais.

A Agenda estabelece que as unidades de imposição da paz estão abarcadas sob o artigo 40 da Carta de São Francisco, e não sob o artigo 43. O artigo 40 define que

A fim de evitar que a situação se agrave, o Conselho de Segurança poderá, antes de fazer as recomendações ou decidir a respeito das medidas previstas no artigo 39, convidar as partes interessadas a que aceitem as medidas provisórias que lhe pareçam necessárias ou aconselháveis. Tais medidas provisórias não prejudicarão os direitos ou pretensões, nem a situação das partes interessadas. O Conselho de Segurança tomará devida nota do não-cumprimento dessas medidas.⁹⁴

2.3.3 *Peacekeeping* - a manutenção da paz

São ações empreendidas por militares, policiais e civis, no terreno do conflito, que *até então* exigiam o consentimento das partes⁹⁵, e objetivam o controle dos conflitos (observação de cessar-fogos, separação de forças, etc) e também o acompanhamento da implementação dos acordos de paz. Tais ações são complementadas por esforços políticos no intuito de estabelecer

⁹³ Artigo 43 da Carta de São Francisco.

⁹⁴ Artigo 40 da Carta de São Francisco

⁹⁵ Gostaríamos de destacar que a “Agenda para a Paz” utiliza o termo “hitherto”, que em português é um advérbio que significa “até aqui”/ “até agora”, para se referir à questão do consentimento das partes em conflito para autorizar as técnicas de manutenção da paz. O documento admite que o *peacekeeping* exigia, até aquele momento, o consentimento de todas as partes envolvidas no conflito para ser autorizado. No entanto, nos casos em que não se atingia essa unanimidade, principalmente por se tratar de conflitos intra-estatais onde várias facções se enfrentavam e nem todas concordavam com a ação da ONU, o princípio do consentimento de todas as partes foi flexibilizado para o consentimento das principais partes em conflito.

uma resolução pacífica e duradoura para o litígio. É uma técnica que amplia as possibilidades da diplomacia preventiva e do *peacemaking*.

De acordo com o parágrafo 46 da “Agenda para a Paz”, o *peacekeeping* pode perfeitamente ser chamado de “intervenção das Nações Unidas”. O documento não aponta, no entanto, sob qual base jurídica são aprovadas as operações de *peacekeeping*. Consideramos que elas não se enquadram perfeitamente no Capítulo VI nem no Capítulo VII da Carta da ONU, o que leva alguns analistas a situá-las no imaginário “Capítulo VI e meio” proposto pelo ex-Secretário-Geral Dag Hammarskjöld.

Antes praticada por um componente majoritariamente militar, o *peacekeeping* evoluiu e incorporou novos objetivos além do tradicional monitoramento de conflitos, como por exemplo a prestação de ajuda humanitária, a verificação da situação dos direitos humanos, o policiamento ostensivo, a supervisão de eleições e o auxílio à administração pública. Com isso, novos atores foram necessários para cumprir essas tarefas, tal como policiais, funcionários de carreira da ONU, observadores eleitorais e de direitos humanos, especialistas em ajuda humanitária, entre outros.

Apesar da mudança substancial nas demandas do *peacekeeping*, a Agenda enfatiza que as condições para o sucesso dessas operações permaneceram as mesmas: um mandato bem definido e praticável, a cooperação das partes em conflito na implementação do mandato, o apoio contínuo do CSNU, a prontidão dos Estados membros em fornecer militares, policiais e civis para atuarem nas operações, o comando efetivo da ONU, e finalmente, mas tão importante quanto, o apoio financeiro e logístico necessários ao planejamento e à execução das atividades.

2.3.4 *Peace-building* - a construção da paz

Executado após a assinatura de um acordo de paz e simultaneamente ao *peacemaking* e ao *peacekeeping*, esse mecanismo visa fortalecer o processo de reconciliação nacional através da reconstrução das instituições, da economia e da infra-estrutura do Estado anfitrião. Enquanto a diplomacia preventiva busca evitar que as crises desencadeiem conflitos violentos, o *peace-building* procura prevenir a recorrência desses conflitos, tratando suas causas mais profundas. Os programas, fundos e agências das Nações Unidas devem participar ativamente da promoção do desenvolvimento econômico e social, mas também pode haver a presença de militares.

As principais atividades do *peace-building* são: desarmar as partes rivais, restaurar a ordem, repatriar os refugiados, monitorar eleições, proteger os direitos humanos, remover minas terrestres, reformar e fortalecer as instituições governamentais, promover o processo formal e informal de participação política.

Ao definir o *peace-building*, a Agenda propõe uma relação direta entre as práticas democráticas –como, por exemplo, a prevalência do Estado de direito e da transparência nas decisões políticas– e o estabelecimento da paz e segurança. O documento estabelece que o apoio às mudanças estruturais e ao fortalecimento das instituições democráticas de um país debilitado seria uma forma de garantir a paz dentro desse Estado. É com base nessa justificativa que a ONU se envolveu em diversos projetos que objetivavam supervisionar reformas constitucionais, jurídicas e eleitorais em países que haviam vivenciado situações de conflito.

2.4 A INTER-RELAÇÃO DOS MECANISMOS DE MANUTENÇÃO DA PAZ E RESOLUÇÃO DE CONFLITOS E SUAS CONSEQÜÊNCIAS

Com o intuito de evitar possíveis dúvidas no entendimento da manifestação empírica dos mecanismos de manutenção da paz e resolução de conflitos, isto é, o acontecimento, dentro

do panorama conceitual apresentado pela “Agenda para a Paz”, o parágrafo 45 do documento justifica que

Assim como a diplomacia se mantém ativa durante o desenvolvimento de todas as atividades tratadas neste relatório, não deve haver uma linha divisória entre o *peacemaking* e o *peacekeeping*. O primeiro é geralmente o prelúdio do segundo – assim como a presença da ONU no terreno do conflito pode expandir as possibilidades para a prevenção deste, facilitar o trabalho dos *peacemakers* e servir como um pré-requisito para o *peace-building*.⁹⁶

Dessa forma, ressaltamos que as definições propostas pela “Agenda para a Paz” apenas nos oferecem um marco conceitual para refletir sobre as atividades de manutenção da paz e resolução de conflitos da ONU. Na prática, a atuação das Nações Unidas exige a inter-relação dos mecanismos aqui descritos. O termo *peacekeeping*, contudo, é o mais utilizado pela ONU e pelos especialistas no assunto para caracterizar as operações de paz, embora a maioria dessas missões exija o planejamento e a execução de todas as atividades propostas pela Agenda para que alcance os objetivos estabelecidos em seu mandato.

De acordo com Doyle, grande parte das operações de paz estabelecidas no período pós-GF possui três vertentes de atuação: a “promoção da paz” (negociação de tratados de paz entre as partes envolvidas); a “manutenção da paz” (monitoramento e desmobilização das forças militares, supervisão da instalação de um governo civil provisório, e tratamento da questão dos refugiados); e a “construção da paz” (monitoramento da questão dos direitos humanos, auxílio na organização de eleições democráticas e ações de reconstrução econômica).⁹⁷ É por isso que elas

⁹⁶ Parágrafo 45 da “Agenda para a Paz”. Do original: “Just as diplomacy will continue across the span of all the activities dealt with in the present report, so there may not be a dividing line between peacemaking and peace-keeping. Peacemaking is often a prelude to peace-keeping - just as the deployment of a United Nations presence in the field may expand possibilities for the prevention of conflict, facilitate the work of peacemaking and in many cases serve as a prerequisite for peace-building.”

⁹⁷ DOYLE, Michael W. *Discovering the Limits and Potential of Peacekeeping*. p. 7. In: OTUNNU, Olara A.; DOYLE, Michael W. (eds). *Peacemaking and Peacekeeping for the new century*. Nova Iorque: Rowman & Littlefield Publishers, 1996.

ficaram conhecidas como operações *multidimensionais* ou *multidisciplinares*, pois incorporaram diversas tarefas nas áreas política, militar e humanitária, exigindo maior coordenação dos trabalhos das Nações Unidas (suas agências, fundos e programas) com os demais atores internacionais, como as organizações não-governamentais e as organizações regionais.

Sendo assim, concluímos que ao mesmo tempo em que a “Agenda para a Paz” lançou as bases conceituais dos mecanismos que deveriam orientar o trabalho da ONU no campo da manutenção da paz e resolução de conflitos, ela expandiu o leque de atividades que esta organização deveria desempenhar para além da situação tradicional de *manter a paz entre Estados*. Neste cenário, a ONU incorporou em sua agenda de segurança uma série de questões que por alguns anos foram consideradas fora de sua jurisdição porque contrariavam seus pilares centrais –o primado da soberania e da independência dos Estados– assim como a própria Carta de São Francisco.

CAPÍTULO 3

MANUTENÇÃO DA PAZ E RESOLUÇÃO DE CONFLITOS ARMADOS INTRA-ESTATAIS NA DÉCADA DE 1990

O envolvimento da ONU nos anos 1988 e 1989 em processos de paz em países que vivenciaram conflitos durante a GF, e que até então eram considerados “intratáveis” pela influência que as superpotências exerciam sobre eles -como nos casos de Angola, Namíbia e alguns países da América Central- mostrava a rápida expansão da agenda de segurança internacional e resolução de conflitos da ONU. A concessão do Prêmio Nobel da Paz de 1988 às Forças de Paz da ONU (*Peacekeeping Forces*), como forma de reconhecer os esforços e as contribuições à redução de tensões em diversas partes do mundo, refletia a credibilidade e a confiança de que a instituição não desfrutara durante o período da GF.

Nesse cenário de expectativas renovadas, a ONU se envolveu em diversas experiências de manutenção da paz e resolução de conflitos: entre 1987 e 1994, o CSNU quadruplicou o número de resoluções aprovadas em suas sessões, triplicou a autorização de novas operações de paz e aumentou de um para sete o número anual de sanções econômicas. As forças militares destacadas para as operações de paz cresceram de pouco mais de 10 mil para mais de 70 mil. O orçamento anual para as missões de paz cresceu de 230 milhões para 3,6 bilhões de dólares, ultrapassando três vezes o orçamento regular da ONU, que não atingia 1,2 bilhão.⁹⁸

As atividades desempenhadas pelas tropas da ONU nas experiências em campo também se expandiram, agregando à manutenção da paz tradicional tarefas como a promoção de assistência humanitária, o auxílio na reconstrução política e econômica dos países afetados pelo

⁹⁸ A/50/60- S/1995/1, “Supplement to an Agenda for Peace”- position paper of the Secretary-General on the occasion of the fiftieth anniversary of the United Nations, 3 January 1995. p. 4 . Disponível em <<http://www.un.org/docs/SG/>> Acesso em 2 de dezembro de 2007.

conflito, a observação dos direitos humanos e até mesmo a administração provisória de alguns Estados recém pacificados ou recém independentes, seguindo as tendências descritas na “Agenda para a Paz”.

Tendo em vista este cenário de expansão da agenda de segurança da ONU, discutimos neste capítulo as transformações quantitativas e qualitativas sofridas pelas operações de paz ao longo da década de 1990, assim como analisamos de que forma a ONU reagiu aos conflitos intra-estatais que se evidenciaram nesse período.

3.1 PAZ NO INTERIOR DOS ESTADOS: DIREITOS HUMANOS, SOBERANIA E INTERVENÇÃO

A proposta de manter a paz *dentro dos Estados*, que na década de 1990 representou a maioria das tentativas de resolução de conflitos por meio do emprego das missões de paz, confronta os pilares centrais das Nações Unidas e desafia os princípios do sistema westfaliano – soberania, independência e não-intervenção. Mesmo naqueles casos em que o Estado é considerado “colapsado”⁹⁹, ou seja, quando não há o monopólio legítimo da violência nem mesmo um governo constituído, existe um limite à atuação da ONU.

A evolução das normas de proteção dos direitos humanos no âmbito internacional contribuiu notavelmente para o questionamento da extensão desse limite frente às violações dos direitos humanos em larga escala que ocorriam no interior de diversos países no início da década de 1990. Neste sentido, quando inserida na discussão sobre os mecanismos de manutenção da paz e resolução de conflitos intra-estatais das Nações Unidas, a temática dos direitos humanos

⁹⁹ Neste caso, gostaríamos enfatizar a diferenciação entre “Estados Falidos” e “Estados Colapsados”. O primeiro refere-se a casos em que há um território soberano que, no entanto, é incapaz de garantir as mínimas condições de vida aos seus cidadãos. Já o segundo refere-se a situações em que há a perda do monopólio legítimo da violência, ou seja, casos de desintegração política. Para maiores informações, consultar o relatório “Failed and Collapsed States in the International System”, produzido por African Studies Centre (Leiden), Transnational Institute (Amsterdã), NEP/CES (Coimbra), CIP (Madri). Disponível em <<http://www.tni.org/reports/failedstates.pdf>>, Acesso em 18 de agosto de 2008.

implica diretamente no dilema entre a *proteção dos indivíduos que possuem seus direitos violados pelo próprio Estado ou por omissão deste*, e os *princípios da soberania e da não-intervenção nos assuntos internos dos Estados*, como comentado no seguinte trecho:

De um lado, existe a idéia de que a soberania de um Estado deve estar condicionada à capacidade de proteger e promover os direitos civis e políticos fundamentais dos cidadãos. De outro, a de que a soberania deve ser inviolável e a busca de soluções para os problemas de direitos humanos deve excluir o uso da força por parte de agentes externos.¹⁰⁰

A noção tradicional de soberania, que tem suas raízes jurídicas nos Tratados de Westfália de 1648, reconhece o Estado como uma unidade territorial independente e consagra a regra da não-intervenção nos assuntos internos de outros Estados. Krasner desmembra o conceito tradicional de soberania em três elementos: I) a *soberania legal internacional*, que se refere ao reconhecimento jurídico de uma unidade territorial independente; II) a *soberania westfaliana*, de acordo com a qual os Estados abstém-se de interferir nos assuntos internos de outros Estados (princípio da autonomia e não-intervenção); e III) a *soberania doméstica*, que se relaciona com o atributo do Estado de controlar as atividades dentro de suas fronteiras – por exemplo, garantir a segurança dos cidadão, proteger os direitos humanos e respeitar o estado de direito.¹⁰¹

Ao discutir a questão dos direitos humanos frente às intervenções da ONU estaríamos contrapondo as noções de soberania *westfaliana* e *doméstica*; ou seja, questionaríamos o princípio da autonomia e de não-intervenção dentro do contexto em que um Estado não exerce plenamente sua soberania doméstica.

Sobre este assunto, o artigo 2.7 da Carta da ONU define que o princípio da não-intervenção nos assuntos de jurisdição exclusiva dos Estados membros será violado somente nos

¹⁰⁰ REIS, Rossana Rocha. “Os direitos humanos e a política internacional”. Revista de Sociologia e Política, nº 27, pp. 33-42, nov. 2006. p. 37.

¹⁰¹ KRASNER, S. D. “Sharing Sovereignty: new institutions for collapsed and failed states”. International Security, vol. 24, nº 2, pp. 85-120.

casos de aplicação das medidas coercitivas do Capítulo VII.¹⁰² Sendo assim, para que a ONU interfira nos assuntos internos de seus Estados membros, a questão deve constituir um caso de “ameaça à paz e segurança internacionais”. Analisando estes dispositivos relativamente ao tema dos direitos humanos, concluímos que a ONU somente possui respaldo jurídico para tratar da proteção dos indivíduos que possuem seus direitos violados pelo próprio Estado quando o CSNU considerar que a questão constitui um caso de “ameaça à paz e segurança internacionais”.

Ao longo da história das Nações Unidas, o princípio da não-intervenção alcançou um *status* “pétreo”, representando uma condição necessária à preservação da soberania dos Estados membros desta organização internacional. Além da Carta de São Francisco, outros documentos assinados no âmbito da AGNU consagraram o princípio da não-intervenção: a “Declaração sobre a inadmissibilidade da intervenção nos assuntos internos dos Estados e a proteção de sua independência e soberania”, de 22 de dezembro de 1965; a “Declaração sobre os princípios do direito internacional referentes às relações de amizade e à cooperação entre os Estados de conformidade com a Carta das Nações Unidas”, de 24 de outubro de 1970; e a “Carta dos direitos e deveres econômicos dos Estados”, de 12 de dezembro de 1974.¹⁰³

No entanto, à medida que o princípio da não-intervenção se fortalecia, “desenvolviam-se em quantidade e qualidade as normas de proteção aos direitos humanos no âmbito da ONU”¹⁰⁴. Neste processo, a “Declaração Universal dos Direitos Humanos” (1948), os “Pactos de Direitos Civis e Políticos” e de “Direitos Econômicos, Sociais e Culturais” (1966), as convenções

¹⁰² O artigo 2.7 da Carta de São Francisco dispõe que “Nenhum dispositivo da presente Carta autorizará as Nações Unidas a intervirem em assuntos que dependam essencialmente da jurisdição de qualquer Estado ou obrigará os Membros a submeterem tais assuntos a uma solução, nos termos da presente Carta; este princípio, porém, não prejudicará a aplicação das medidas coercitivas constantes do Capítulo VII”. Já o Capítulo VII estabelece que cabe ao CSNU determinar a “existência de qualquer ameaça à paz, ruptura da paz ou ato de agressão”, e também decidir sobre as medidas que serão adotadas para “manter ou restabelecer a paz e segurança internacionais”.

¹⁰³ VALDÉS, Ernesto Garzón. *Calamidades*. Barcelona: Ed. Gedisa, 2004. p. 36.

¹⁰⁴ RODRIGUES, Simone Martins. *Segurança Internacional e Direitos Humanos: A Prática da Intervenção Humanitária no Pós-Guerra Fria*. Rio de Janeiro: Renovar, 2000. p. 103.

sobre o Genocídio (1948), sobre os Refugiados (1951), sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (1965), entre outras, reforçaram o compromisso da ONU com a promoção e proteção dos direitos humanos no mundo e representaram importantes instrumentos na consagração dos direitos humanos como valores universais e indivisíveis, embora a ausência de mecanismos efetivos de fiscalização da conduta dos Estados nesta área torne a eficácia destes instrumentos jurídicos questionável.

De acordo com Rodrigues, durante a GF, o princípio da não-intervenção prevaleceu sobre a decisão de intervir para proteger indivíduos oprimidos pelo próprio Estado, e “a permissão do uso da força para a defesa dos direitos humanos não era uma medida considerada legítima” neste período.¹⁰⁵ Na década de 1970, as intervenções unilaterais da Índia no Paquistão Oriental (1971), do Vietnã no Camboja (1978) e da Tanzânia na Uganda (1979) poderiam ter sido justificadas em termos humanitários, mas foram realizadas sob a alegação do direito de autodefesa.¹⁰⁶ Embora nestes exemplos pudessem ser observados casos de desrespeito aos direitos humanos nos países que receberam a intervenção, as ações dos países interventores foram condenadas pela AGNU, mostrando a prevalência do princípio da não-intervenção sob os aspectos humanitários que envolviam a questão.¹⁰⁷

Por outro lado, as sanções econômicas autorizadas pelo CSNU contra as políticas de discriminação racial na África do Sul, entre 1960 e 1977, e na Rodésia do Sul, entre 1966 e 1968, constituem pontos de inflexão no debate sobre a temática dos direitos humanos no âmbito das Nações Unidas. Isso porque, nos dois casos, temas que antes eram considerados assuntos internos

¹⁰⁵ *Ibid.*, p. 107.

¹⁰⁶ A intervenção da Índia no Paquistão Oriental, em 1971, cessou o massacre dos paquistaneses orientais que estava sendo perpetrado pelo Paquistão Ocidental e permitiu a independência daquele país que passou a ser denominado Bangladesh. A incursão armada dos vietnamitas no Camboja, em 1979, derrubou o governo do ditador Pol Pot, responsável pela morte de aproximadamente um quarto da população cambojana. Já a intervenção da Tanzânia na Uganda auxiliou na destituição do ditador Idi Amim Dada e colocou fim às atrocidades contra sua própria população.

¹⁰⁷ WEISS, Thomas G. *Humanitarian Intervention: Ideas in Action*. Cambridge: Polity Press, 2007. p. 37.

de um Estado foram inseridos na agenda internacional, e o CSNU pela primeira vez interveio, embora sem utilizar a força, em questões estritamente domésticas em nome da observância dos direitos humanos.¹⁰⁸

Com o final do período bipolar, a incorporação das dimensões humana e social à concepção tradicional de segurança estratégico-militar abriu caminho para a articulação dos direitos humanos ao paradigma de segurança internacional que se desenvolveu no período pós-1989. As crises humanitárias resultantes da violência intra-social, que se alastravam na maioria das vezes dentro de países pobres ou em desenvolvimento, alarmavam o desrespeito ao direito humanitário e, em consequência, desvelavam as mais brutais violações dos direitos humanos.¹⁰⁹

Os meios de comunicação e as organizações não-governamentais internacionais divulgavam as imagens das populações desnutridas, das matanças, das crianças soldados que trocavam sua infância pelas armas, dos campos de refugiados e das minas terrestres, sensibilizando milhares de pessoas e colaborando para a formação de uma opinião pública mundial que cobrou uma resposta a esse cenário. Na análise de Reis,

(...) o reconhecimento do indivíduo como portador de direitos que independem dos estados (sic) é considerado a mola propulsora da articulação de uma rede transnacional de indivíduos, movimentos sociais e organizações não-governamentais, em torno de questões de interesse global.¹¹⁰

¹⁰⁸ RODRIGUES, (2000), *op. cit.*, p. 107.

¹⁰⁹ O “direito humanitário” é aquele que determina como as guerras podem ser combatidas (*jus in bello*) e busca limitar o sofrimento humano em consequência das guerras. Atualmente, as normas do “direito humanitário” encontram-se basicamente nas quatro Convenções de Genebra de 1949, e em suas antecessoras, as Convenções de Haia, de 1907. Para uma discussão mais aprofundada sobre o assunto, consultar: BYERS, Michael. *A lei da guerra: direito internacional e conflito armado*. São Paulo: Editora Record, 2007.

¹¹⁰ REIS, (2006), *op. cit.*, p. 35.

O chamado “efeito CNN”¹¹¹ –uma referência à cadeia mundial de televisão que transmitia imagens das guerras civis na Somália, em Ruanda, na ex-Iugoslávia e em outros países devastados– foi responsável por boa parte da pressão exercida pela sociedade civil em seus respectivos governos para que estes tomassem posição frente às atrocidades que ocorriam em diversas partes do mundo.

Na visão de Finnemore, as campanhas anti-apartheid, os processos de descolonização, a expansão dos direitos humanos como valores universais e o fortalecimento do multilateralismo foram fatores que contribuíram no processo pelo qual os Estados que infringiam os direitos de seus cidadãos passaram a ser percebidos como ameaças à segurança internacional. Além disso, parte das mudanças ocorridas no final do século XX com relação à maneira de avaliar o comportamento interno dos países estava fortemente ligada aos problemas que o fluxo de refugiados e as tensões advindas dessas políticas de violações maciças dos direitos humanos poderiam causar nos Estados vizinhos.¹¹²

No interior das Nações Unidas, as respostas às questões humanitárias que se evidenciavam nas “novas guerras” necessitavam de respaldo jurídico dentro dos princípios da Carta de São Francisco. Foi a partir dessa necessidade que o CSNU enquadrou o comportamento de países que desrespeitavam o direito humanitário no interior de suas fronteiras como “ameaças à paz e segurança internacionais”, o que justificaria a invocação do Capítulo VII para impor sanções e até mesmo autorizar o emprego da força militar para lidar com essas situações. De acordo com Byers,

¹¹¹ O termo “efeito CNN” é utilizado por Jakobsen no artigo: JAKOBSEN, Peter Viggo. *National Interest, Humanitarianism or CNN: what triggers UN peace enforcement after the cold war?* Journal of Peace Research, vol. 33, nº 2, 1996. pp. 205-215.

¹¹² FINNEMORE, Martha. *The purpose of intervention: changing beliefs about the use of force*. Ithaca: Cornell University Press, 2003. pp. 135-144.

Na “nova ordem mundial” que ainda parecia possível após a queda do muro de Berlim e a Guerra do Iraque de 1991, o Conselho de Segurança tratava de estabelecer para sua própria competência um alcance que levava o conceito de segurança até as esferas humanitária e de direitos humanos.¹¹³

Diferentemente da manutenção da paz tradicional, autorizada sob a égide do Capítulo VI, as ações militares justificadas com base na defesa dos direitos humanos foram autorizadas sob o Capítulo VII, que representa a única medida normativa para contornar as disposições do artigo 2.7 da Carta da ONU e aprovar a ingerência nos assuntos internos de certos Estados que não garantem os direitos fundamentais de seus cidadãos.

A inclusão da questão humanitária às prerrogativas do CSNU, a partir da articulação entre segurança internacional e direitos humanos e da mudança na percepção sobre o que representa uma ameaça à paz e segurança internacionais, incorporou um novo termo ao vocabulário das atividades da ONU no campo da manutenção da paz e resolução de conflitos – a *intervenção humanitária* –, embora esta organização hesite utilizar esse termo para evitar as críticas que apontam para a seletividade e politização da prática da intervenção humanitária por aqueles Estados que se utilizam deste rótulo para buscar a realização de interesses individuais.

De acordo com Weiss, as referências à intervenção humanitária começaram a aparecer na literatura jurídica internacional após 1840, com base em dois casos ocorridos na Grécia (1827) e na Síria (1860), quando as potências europeias interferiram nas questões internas do Império Otomano para defender os cristãos. Entre o século XIX e o início do século XX as intervenções humanitárias geralmente eram invocadas contra os Estados que tratavam de forma brutal e cruel aqueles sob sua jurisdição, sejam eles nacionais ou estrangeiros. No entanto, os críticos argumentam que em muitos casos as justificativas humanitárias serviram para mascarar os

¹¹³ BYERS, (2007), *op. cit.*, p. 40.

interesses de Estados ou grupos de Estados que agiram motivados pela expectativa de ganhos econômicos, políticos e estratégicos.¹¹⁴

Dada a ausência de uma definição que especifique a prática da intervenção humanitária no direito internacional e nos principais documentos da ONU, é importante discutir o significado da *intervenção humanitária* frente às *operações de paz* e às atividades de *assistência humanitária*.

Na concepção de Rodrigues, a *assistência humanitária* objetiva prover ajuda às vítimas de uma crise humanitária, com o consentimento do Estado anfitrião, através da distribuição de alimentos, medicamentos, roupas, assistência médica e também do estabelecimento de refúgio e habitação a essas pessoas. Geralmente as atividades de assistência humanitária são prestadas por organizações não-governamentais especializadas, como o Comitê Internacional da Cruz Vermelha, a *Human Rights Watch*, a *Médico Sem Fronteiras*, entre outras. Mas existem alguns programas e agências especializadas da ONU que também desenvolvem atividades neste campo, a exemplo do Programa Mundial de Alimentos (PMA), do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), e do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF).¹¹⁵

No cenário bélico do pós-GF, conforme observamos nas disposições da “Agenda para a Paz”, as atividades de *assistência humanitária* tornaram-se um importante componente das *operações de paz*. Os múltiplos objetivos dessas missões exigiram que a ONU coordenasse seus esforços com outros atores a fim de aliviar as crises humanitárias, ao mesmo tempo em que tentava negociar um acordo político para colocar fim ao conflito.

¹¹⁴ WEISS, (2007), *op. cit.*, pp. 32-33.

¹¹⁵ PINTO, Simone Martins Rodrigues. “Intervenção Humanitária: Perspectivas Teóricas e Normativas”. In: BRIGAGÃO, Clóvis; PROENÇA Jr., Domício. *Panorama brasileiro de paz e segurança*. São Paulo: Hucitec; Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2004. p. 296.

A intervenção humanitária, por sua vez,

(...) envolve uma situação em que os aspectos humanitários são os motivadores primários na decisão de intervir e o principal alvo da ação. Os elementos que a difere da assistência humanitária promovida pelas operações de manutenção da paz, organizações não-governamentais e agências da ONU são a falta de consentimento do governo do Estado onde ela vai ocorrer e o uso ou a permissão do uso da força na garantia de seus objetivos.¹¹⁶

Sendo assim, poderíamos apontar que as características essenciais de uma *intervenção humanitária* são: os aspectos humanitários como motivadores da ação; o objetivo de prevenir ou colocar fim a violações maciças dos direitos humanos; a ausência do consentimento do Estado que recebe a intervenção; e a permissão do uso da força militar.

No âmbito das Nações Unidas, ao considerarmos que o uso da força é autorizado somente pelo CSNU, um órgão eminentemente político e amplamente influenciado pelos interesses de cinco potências com poder de veto, torna-se difícil ponderar quando os aspectos humanitários são os motivadores primários na decisão de intervir, e quando eles seriam meras justificativas para autorizar uma intervenção que beneficiaria os interesses particulares daqueles que a autorizaram. Ou seja, “pesa sobre as intervenções ditas humanitárias a desconfiança de que são decididas não em função de razões humanitárias ou, ao menos, não principalmente em função delas”.¹¹⁷

Da mesma forma, questiona-se em que circunstâncias o CSNU autorizaria a ingerência em um Estado onde houvesse claros indícios de violações de direitos humanos em larga escala, mas que não representasse um ganho particular aos Estados interventores em virtude dos custos e dos riscos envolvidos neste tipo de intervenção, ou até mesmo da pouca importância geográfica, econômica ou política do Estado em questão.

¹¹⁶ RODRIGUES, (2000), *op. cit.*, p. 97.

¹¹⁷ REIS, (2006), *op. cit.*, p. 38.

Em virtude dessa atmosfera de desconfiança que permeia o emprego do termo *intervenção humanitária*, fica difícil estabelecer um consenso sobre o tema quando tratamos dos mecanismos de resolução de conflitos da ONU. Conforme expressa Reis

De fato, existe ainda pouca clareza em relação aos possíveis efeitos da interação entre a lógica horizontal dos direitos humanos em um sistema internacional tão fortemente marcado por imensas assimetrias de poder.¹¹⁸

Através da leitura dos documentos do CSNU é possível constatar que, a partir da década de 1990, este órgão atribuiu múltiplos significados às distinções jurídicas e práticas dos Capítulos VI e VII da Carta, conferindo às situações de guerra civil desencadeadoras de crises humanitárias o rótulo de “ameaça à paz e segurança internacionais” e autorizando o uso coercitivo da força para restaurar a paz no interior de alguns países.

3.2 O AUMENTO DA APROVAÇÃO DE NOVAS OPERAÇÕES DE PAZ E AS RESPOSTAS AOS CONFLITOS INTRA-ESTATAIS

Durante a década de 1990, o CSNU autorizou 35 novas operações de paz em 26 territórios diferentes, seguindo a tendência de aumento da aprovação de novas missões verificada nos anos 1988 e 1989, quando a organização colocou em prática cinco tentativas de resolução de conflitos, conforme podemos observar na tabela 3.1.

Tabela 3.1 As Operações de Paz das Nações Unidas autorizadas entre 1988 e 1999

Operação	Tipo de conflito	Objetivos do mandato
UNGOMAP Mai 1988–Mar 1990 (Missão de Bons Ofícios das NU no Afeganistão e Paquistão)	Intra-estatal	Prestar bons ofícios e auxiliar na garantia da implementação dos Acordos de Genebra sobre a situação no Afeganistão e investigar quaisquer possíveis violações dos acordos.

¹¹⁸ *Ibid.*, p. 37.

UNIIMOG Ago 1988–Fev 1991 (Grupo de Observadores Militares das NU Irã-Iraque)	Inter-estatal	Supervisionar o cessar-fogo e a retirada de todas as forças para as fronteiras internacionalmente reconhecidas, durante o cumprimento integral do acordo.
UNAVEM I Jan 1989–Jun 1991 (Missão de Verificação das NU em Angola I)	Intra-estatal	Observar a retirada das tropas cubanas de Angola
UNTAG Abr 1989–Mar1990 (Grupo de Assistência de Transição das NU) Namíbia	Intra-estatal	Auxiliar o Representante Especial do Secretário-Geral a garantir a independência da Namíbia por meio da realização de eleições livres e justas, sob a supervisão e o controle da ONU.
ONUCA Nov 1989–Jan 1992 (Grupo de Observadores das NU na América Central)	Intra-estatal	Verificar o cumprimento, pelos governos dos países da América Central, dos compromissos de não auxiliar movimentos de insurreição ou forças irregulares e nem permitir que os territórios nacionais fossem utilizados como bases para atacar outros Estados. A ONUCA também auxiliou na desmobilização voluntária da resistência na Nicarágua.
UNIKOM Abr 1991 — Out 2003 (Missão de Observação das NU Iraque-Kuaite)	Inter-estatal	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)	Intra-estatal	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)	Intra-estatal	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)	Intra-estatal	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)	Intra-estatal	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	Intra-estatal	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)	Intra-estatal	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)	Intra-estatal	Monitorar o cessar-fogo em Mogadiscio e proteger a distribuição de ajuda humanitária.
ONUMOZ Dez 1992–Dez 1994 (Operação das NU em Moçambique)	Intra-estatal	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.
UNOSOM II Mar 1993–Mar 1995 (Operação das NU na Somália II)	Intra-estatal	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.
UNOMUR Jun 1993–Set 1994 (Missão de Observação das NU em Uganda-Ruanda)	Inter-estatal	Monitorar a fronteira entre Uganda e Ruanda e verificar que não havia assistência militar cruzando as fronteiras.
UNOMIG Ago 1993–Presente (Operação das NU na Geórgia)	Intra-estatal	Verificação do cessar-fogo e elaboração do Acordo de Cessar-fogo e Separação das Forças.
UNOMIL Set 1993–Set 1997 (Operação das NU na Libéria)	Intra-estatal	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.
UNMIH Set 1993–Jun 1996 (Missão das NU no Haiti)	Intra-estatal	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.
UNAMIR Out 1993–Mar 1996 (Missão de Assistência das NU a Ruanda)	Intra-estatal	Auxílio na implementação do Acordo de Arusha. O mandato da missão foi reforçado em virtude do genocídio ocorrido no país e seus desdobramentos.
UNASOG Mai 1994–Jun 1994 (Grupo de Observação das NU na faixa de Aouzou) Chade- Líbia	Inter-estatal	Monitorar a execução do parecer da Corte Internacional de Justiça, que determinou a retirada da administração e das forças líbias da faixa de Aouzou.
UNMOT Dez 1994–Mai 2000 (Missão de Observação das NU no Tadjiquistão)	Intra-estatal	Monitorar o cessar-fogo entre o governo do Tadjiquistão e a Unidade Opositora Tadjique.
UNAVEM III Fev 1995–Jun 1997 (Missão de Verificação das NU em Angola III)	Intra-estatal	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.
UNCRO Mar 1995–Jan 1996 (Operação de Restauração da Confiança das NU na Croácia)	Intra-estatal	Monitorar o cessar-fogo; facilitar a implementação do acordo econômico, auxiliar a prestação de assistência humanitária; monitorar a desmilitarização da península da Prevlaka.
UNPREDEP Mar 1995–Fev 1999 (Força de Desdobramento Preventivo das NU) Ex-Iugoslávia	Intra-estatal	Substituir as forças da UNPROFOR que estavam na Macedônia; observar as movimentações nas regiões fronteiriças.
UNMIBH Dez 1995 — Dez 2002 (Missão das NU na Bósnia-Herzegovina)	Intra-estatal	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.
UNTAES Jan 1996–Jan 1998 (Administração Transitória da Eslavônia Oriental, Baranja e Sirmium Ocidental) – Croácia	Intra-estatal	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.
UNMOP Fev 1996 — Dez 2002 (Missão de Observação das NU)	Inter-estatal	Monitorar a desmilitarização da península da Prevlaka, uma área estratégia disputada pela Croácia e pela República Federativa da Iugoslávia.

em Prevlaka)		
UNSMIH Jul 1996–Jul 1997 (Missão de Apoio das NU no Haiti)	Intra-estatal	Auxiliar na profissionalização da polícia; coordenar atividades que fortaleçam a construção institucional haitiana, a reconciliação nacional e a reabilitação econômica.
MINUGUA Jan 1997–Mai 1997 (Missão de Verificação das NU na Guatemala)	Intra-estatal	Verificar o Acordo de Cessar-fogo Definitivo, entre o governo da Guatemala e a Unidade Revolucionária Nacional Guatemalteca.
MONUA Jul 1997–Fev 1999 (Missão de Observação das NU em Angola)	Intra-estatal	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.
UNTMIH Ago 1997–Nov 1997 (Missão de Transição das NU no Haiti)	Intra-estatal	Prestar assistência para a profissionalização da Polícia Nacional Haitiana, incluindo o treinamento de unidades especiais de rápida reação e segurança pessoal de autoridades.
MIPONUH Dez 1997–Mar 2000 (Missão Civil Policial das NU no Haiti)	Intra-estatal	Prestar assistência para a profissionalização da Polícia Nacional Haitiana, especialmente no treinamento de unidades policiais especializadas.
Grupo das NU de Apoio à Polícia Civil Jan 1998–Oct 1998 Croácia	Intra-estatal	Monitorar as atividades da polícia croata na região do Danúbio, principalmente com relação ao retorno de refugiados políticos.
MINURCA Abr 1998–Fev 2000 (Missão das NU na Rep. Centroafricana)	Intra-estatal	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.
UNOMSIL Jul 1998–Out 1999 (Missão de Observação das NU em Serra Leoa)	Intra-estatal	Monitorar a situação militar e de segurança; desarmar e desmobilizar combatentes; verificar o respeito pelas leis humanitárias internacionais.
UNMIK Jun 1999–Presente (Administração Interina das NU no Kosovo)	Intra-estatal	Estabelecer uma administração civil interina; promover o estabelecimento de um governo autônomo no Kosovo; coordenar ações de assistência humanitária; auxiliar a reconstrução da infraestrutura; manter a lei e a ordem; promover os direitos humanos.

UNTAET ¹¹⁹ Out 1999–Mai 2002 (Administração Transitória das NU no Timor Leste)	Intra-estatal	Administração transitória do território, com o exercício da autoridade legislativa e executiva e auxílio para a construção do novo governo.
UNAMSIL Out 1999–Dez 2005 (Missão das NU em Serra Leoa)	Intra-estatal	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.
MONUC Nov 1999–Presente (Missão de Organização das NU na Rep. Democrática do Congo)	Intra-estatal (influências regionais)	Acompanhar a implementação do Acordo de Lusaka, assinado pela Rep. Democrática do Congo e outros cinco Estados da região.

Organização: BIGATÃO, J. P.

Fontes: United Nations Department of Peacekeeping Operations (DPKO). Disponível em <<http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/>> Acesso em 20 de abril de 2009.

Fontoura, Paulo Roberto Campos Tarrisse de. *O Brasil nas Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas*. Brasília: FUNAG, 1999. p. 134-137.

Além do vultoso aumento da aprovação de novas operações de paz, a tabela 3.1 mostra a predominância de missões em conflitos intra-estatais na década de 1990 (31 operações de paz em conflitos intra-estatais/ 4 missões em conflitos interestatais) e indica que a região que mais recebeu operações de paz foi a África, que mereceu 15 novas missões destacadas em 11 territórios diferentes. O continente europeu, por sua vez, foi palco de nove operações de paz nessa década, quase todas aprovadas como desdobramento da Força de Proteção das Nações Unidas na antiga Iugoslávia (UNPROFOR). A região ásia-pacífico recebeu quatro operações de paz – duas no Camboja, uma no Tadjiquistão e uma no Timor Leste. No continente americano, a ONU concentrou-se em seis novas missões, sendo que quatro delas foram aprovadas para atuar

¹¹⁹ 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”.

no Haiti, uma em El Salvador e uma na Guatemala. E no Oriente Médio a única missão estabelecida na década de 1990 tinha caráter de observação e foi projetada para monitorar a zona desmilitarizada entre Iraque e Kuaite, após a Guerra do Golfo.

Se compararmos os objetivos das operações de paz autorizadas pela ONU na década de 1990 com aqueles designados às missões estabelecidas entre 1947-1987, descritos no capítulo 1, verificamos que no pós-GF seus mandatos tornaram-se cada vez mais complexos e detalhados, visando tarefas como a prestação de ajuda humanitária, a verificação da situação dos direitos humanos, a supervisão de eleições, o auxílio à administração provisória de determinados países, embora os objetivos tradicionais ainda predominassem no mandato de boa parte das missões da década de 1990.

Nem todas as missões aprovadas a partir de 1989 tiveram caráter multidimensional, envolvendo tarefas nas áreas política, militar e humanitária. A tabela 3.1 nos indica que a Missão de Observação no Iraque-Kuaite (UNIKOM), a Missão de Observação em Uganda-Ruanda (UNOMUR), a Operação da ONU na Geórgia (UNOMIG), o Grupo de Observação na faixa de Aouzou (UNASOG), entre outras missões no Tadjiquistão, na Macedônia e na Guatemala, mantiveram os objetivos tradicionais de monitoramento de cessar-fogos, patrulhamento de fronteiras e apoio à retirada de tropas.

Não obstante, as operações multidimensionais estabelecidas em conflitos de caráter intra-estatal, com a demanda de tarefas muito mais complexas que as missões tradicionais, exigiram os maiores esforços da ONU em matéria de manutenção da paz e resolução de conflitos na década de 1990. Isso porque “manter a paz” significou, em diversas situações, atuar em ambientes dominados pela violência entre clãs, etnias, facções, milícias e outros tipos de

organizações que se enfrentavam sem regras definidas, onde na realidade não havia paz a ser mantida, e nem mesmo o desejo das partes em conflito de negociá-la.

Constatamos no capítulo anterior que a “Agenda para a Paz” indicou uma mudança conceitual dos mecanismos de manutenção da paz das Nações Unidas em virtude cenário bélico que se vislumbrava no período pós-GF. Na prática, a operacionalização das missões multidisciplinares em contextos locais distintos revelou basicamente três formas de atuação da ONU nos conflitos intra-estatais em que a organização se envolveu durante a década de 1990, as quais denominaremos “*administração transitória*”; “*manutenção da paz não-coercitiva*”; e “*imposição da paz*”.¹²⁰

Antes de expor as diferenças entre essas categorias, destacamos três fatores que exerceram influência direta na decisão da ONU sobre como reagir às manifestações de violência intra-estatal: I) o *ambiente* no qual a ONU atuaria (características do conflito; número de facções hostis; situação de violência); II) o *grau de consentimento das partes em conflito* (quais partes em conflito consentiam a presença da ONU e a reconheciam como mediadora legítima); e III) a existência (ou ausência) de um *processo de negociação política do conflito* concomitante ou anterior ao trabalho da ONU, como indicador da disposição das facções opostas de se engajarem em um processo de paz e cooperarem para a resolução do conflito. A combinação desses fatores forneceu os limites para a operacionalização dos conceitos de diplomacia preventiva, *peacemaking*, *peacekeeping* e *peace-building*, assim como impôs uma série de obstáculos à prevalência dos princípios da manutenção da paz tradicional –imparcialidade; consentimento das partes em conflito; uso da força somente em autodefesa–, como veremos adiante.

¹²⁰ A denominação das diferentes respostas da ONU aos conflitos intra-estatais foi baseada na proposta de Bellamy *et. al.*(2004), embora não expresse literalmente os termos empregados pelos autores.

3.2.1 Administração transitória

Os primeiros anos pós-GF desvelaram tensões no interior de alguns Estados que durante décadas estiveram sob influência direta ou indireta das superpotências, e que com o final do confronto bipolar perderam suas principais fontes de apoio e financiamento, entrando em uma fase de arrefecimento que propiciou a assinatura de acordos de paz e o início de processos de reconciliação nacional.

A ONU foi chamada para acompanhar alguns desses processos, muitos dos quais significaram o desfecho de um longo caminho percorrido pelos representantes diplomáticos da organização, que nos anos anteriores haviam buscado de diversas formas e em distintas ocasiões colocar as partes em conflito na mesa de negociações sem muito sucesso. O processo de independência da Namíbia, por exemplo, foi objeto de deliberações da AGNU e do CSNU desde 1966, mas teve início somente em 1988 após a concordância da África do Sul em assegurar a independência daquele território, no contexto de distensão leste-oeste.

A ONU desempenhou importantes funções no acompanhamento dos processos de paz no Camboja (1991-1993), em El Salvador (1991-1995) e em Moçambique (1992-1994), além de auxiliar na desmobilização de combatentes na Nicarágua e monitorar as eleições ocorridas neste país em 1989. Boa parte da experiência aplicada nestes casos provinha dos processos de descolonização que a ONU havia conduzido durante a GF.

A *administração transitória* foi a resposta do CSNU aos conflitos intra-estatais que já haviam entrado na fase de negociação política para colocar fim às hostilidades. Antes disso, a ONU –na figura de seu Secretário-Geral ou de um Representante Especial nomeado por este– pode ter atuado como mediador (*peacemaker*), não com o intuito de impor um acordo político, mas de abrir espaço para que as partes negociassem tal acordo. Somente após o estabelecimento

deste último, e com o consentimento das partes em conflito, é que o CSNU autorizou a implementação de operações de paz multidimensionais compostas por militares e civis, as quais objetivavam administrar e supervisionar os processos de paz.

As principais atividades desenvolvidas pelo contingente militar dessas missões associavam-se à desmilitarização do conflito: algumas se assemelhavam à manutenção da paz tradicional, como o monitoramento de zonas neutras e o acompanhamento da retirada de tropas; outras se relacionavam às tarefas de desmobilização de combatentes, desarmamento e aquartelamento das forças militares antagônicas. Em algumas ocasiões, principalmente quando a estabilidade do território era ameaçada pelas dificuldades de cooperação entre as partes, foi necessário o destacamento de componentes militares mais robustos, embora não autorizados a utilizar a força de maneira incisiva, para garantir um ambiente seguro no qual se desenvolvesse o processo de paz.

Já o componente civil dessas missões, que neste caso era mais numeroso que aquele empregado nas missões de paz tradicionais operacionalizadas durante a GF, desempenhava funções administrativas, policiais e de reconstrução institucional (*institution-building*), que incluíam a supervisão de eleições, a reforma dos sistemas político e judiciário, a promoção e proteção dos direitos humanos e o apoio às organizações não-governamentais que também prestavam serviços nos países em questão.

Ao contrário de muitas das operações multidimensionais da década de 1990, as missões que correspondem à *administração transitória* possuíam início e fim definidos. Iniciavam-se após a assinatura de um acordo político e o convite das partes em conflito para que a ONU exercesse a autoridade transitória daquele Estado. Terminavam oficialmente após a conclusão do processo de paz, que geralmente estava condicionada à realização de eleições

“livres e justas”, ou ao reconhecimento da independência política do país recém-egresso do conflito.

Franck argumenta que embora as missões na Namíbia (UNTAG, 1989-1990), em El Salvador (ONUSAL, 1991-1995), no Camboja (UNTAC, 1992-1993), em Angola (UNAVEM I, II e III, 1989-1997) e em Moçambique (ONUMOZ, 1992-1994) tenham poucas similaridades, elas possuem em sua essência o conceito de *peace-building*, que na prática deu origem a mandatos que incorporaram atividades de reconstrução estatal de alcance ampliado, incluindo a proteção dos direitos humanos, a condução de eleições democráticas e a reabilitação econômica.¹²¹

Essa tarefa de construção da paz, que não dispensava os esforços de promoção/manutenção da paz, criou espaço para que a ONU assumisse a autoridade administrativa provisória de certos países, mas com diferentes responsabilidades. Na Namíbia, por exemplo, a ONU assumiu a responsabilidade jurídica do país até sua independência, supervisionando e controlando o processo eleitoral de 1989. Já no caso do Camboja, a ONU, pela primeira vez na sua história, obteve o mandato para exercer a “autoridade suprema” de um país, responsabilizando-se por setores essenciais do governo, como a defesa, as relações exteriores, a segurança pública, as finanças e as comunicações até que um novo governante fosse nomeado.

As experiências da ONU na área de *administração transitória* nos primeiros anos pós-GF serviram como base para a implementação de um mandato mais complexo no final da década de 1990, quando a instituição assumiu a autoridade executiva e legislativa do Timor Leste

¹²¹ FRANCK, Thomas M. *A holistic approach to building peace*. p. 276. In: OTUNNU, Olara A.; DOYLE, Michael W. (eds). *Peacemaking and Peacekeeping for the new century*. Nova Iorque: Rowman & Littlefield Publishers, 1996. pp. 275-295.

durante 29 meses, inclusive responsabilizando-se pela negociação e assinatura de tratados internacionais em nome do país.¹²²

Os maiores problemas enfrentados pela ONU ao assumir a administração provisória de alguns Estados relacionavam-se com a falta de cooperação entre atores que protagonizavam os processos de paz e destes com a própria organização. Como o desenvolvimento das missões dependia do consentimento das partes em conflito, qualquer retrocesso na implementação dos acordos políticos repercutia negativamente no trabalho da ONU, uma vez que nestes acordos se assentavam as bases do processo de reconciliação nacional. Por exemplo, a negativa de um grupo de participar dos programas de desmobilização, desarmamento e reintegração comprometia o estabelecimento de um ambiente seguro onde as reformas institucionais, sociais e econômicas deveriam ocorrer.

A falta de apoio doméstico na aplicação dos mandatos das operações de *administração transitória* debilitou o trabalho de construção da paz pelo menos de duas maneiras. Primeiro, ao minar a legitimidade do processo de reconciliação nacional que estava em andamento, que deveria contar com o empenho de todas as facções para que fosse efetivamente concluído. Segundo, ao criar diversos problemas para que os funcionários da ONU desenvolvessem suas atividades da melhor maneira possível.

3.2.2 Manutenção da paz não-coercitiva

Nos casos de conflitos domésticos em que a violência ainda estava presente, em locais onde não havia um processo político em andamento para negociar o seu fim, ou onde esse processo era frágil demais para garantir a suspensão das hostilidades, o CSNU apresentou duas

¹²² CHESTERMAN, Simon. *East Timor*. In: BERDAL, M.; ECONOMIDES, S. (eds.). *United Nations Interventionism 1991-2004*. 2ª ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2007. pp. 192-216.

respostas: I) levou em conta o consentimento das “principais” partes em conflito –alargando um dos princípios fundamentais das intervenções da ONU– e tentou promover a negociação do fim das hostilidades ao mesmo tempo em que buscava manter um ambiente seguro para a provisão de assistência humanitária e a proteção dos civis; ou II) com base no Capítulo VII da Carta de São Francisco e sob justificativas que invocavam o “imperativo humanitário”, autorizou o uso de medidas coercitivas para colocar fim ao conflito, flexibilizando outro princípio basilar da manutenção da paz tradicional, que é o uso da força somente em autodefesa. Denominamos o primeiro caso “*manutenção da paz não-coercitiva*”, e o segundo “*imposição da paz*”.

A *manutenção da paz não-coercitiva* foi resposta do CSNU àqueles casos de violência intra-estatal em que a mediação da ONU iniciou-se antes do término das hostilidades, em um ambiente volátil no qual as partes em conflito não haviam assinado um cessar-fogo, e onde a cada dia aumentava o número de vítimas civis, de refugiados e de deslocados internos. Em virtude da complexidade deste cenário, seguiu-se a autorização de operações de paz com mandatos bastante diversificados que exigiram a mobilização de numerosos contingentes militares e policiais, além de funcionários dos programas e agências especializadas da ONU e de organizações não-governamentais.

As principais tarefas delegadas a esses contingentes iam muito além do tradicional monitoramento de cessar-fogos, patrulhamento de fronteiras e apoio à retirada de tropas. Os mandatos do CSNU incluíam também a proteção do componente civil da ONU e das outras organizações não-governamentais que atuavam no terreno do conflito; o policiamento ostensivo; a garantia da segurança da população local e dos refugiados; a organização e supervisão de eleições; o auxílio à administração pública; a verificação da situação dos direitos humanos e a prestação de ajuda humanitária.

Tais missões representaram, portanto, a junção das atividades tradicionais de manutenção da paz com a questão dos direitos humanos e do policiamento, e, em alguns casos, a administração transitória. Mas, ao contrário das missões tradicionais e das atividades de administração pós-conflito, as operações de manutenção da paz não-coercitivas dispensavam o consentimento de todas as partes em conflito para que fosse autorizada a ingerência da ONU.

Pela quantidade de atores envolvidos nesses conflitos domésticos, e pela dificuldade em reconhecer os interlocutores válidos que representassem a vontade das partes e que garantissem o pactuado, a ONU interpretou que o consentimento das “principais” partes era suficiente para colocar em prática seu aparato de manutenção da paz, deixando as partes “secundárias” à margem das decisões.

O alargamento do princípio do “consentimento das partes” prejudicou a aplicação dos mecanismos de resolução de conflitos de diversas formas. No plano do *peacemaking* –ou seja, dos esforços diplomáticos que visavam fortalecer a cooperação entre os beligerantes para que estes negociassem os acordos para a suspensão das hostilidades–, era quase ilusório considerar que seria possível negociar um acordo político no contexto em que múltiplas facções opunham-se pela força e onde geralmente inexistia uma autoridade governamental que mantivesse a política ativa.

Mesmo quando foi possível estabelecer um cessar-fogo e progredir para as atividades de *peacekeeping* no terreno do conflito, aqueles que não consentiram a presença da ONU –os beligerantes “secundários”– apresentaram resistência às tentativas de mediação, desrespeitando o cessar-fogo e até mesmo promovendo ataques contra os *peacekeepers*. Ao intervir em um território onde as hostilidades ainda estavam ativas, e sem o consentimento de todos com relação

à presença das tropas multinacionais, a ONU correu o risco de se tornar uma parte integrante do conflito, e não mediadora.

Em virtude das dificuldades que surgiam ao longo do desenvolvimento dessas missões, o CSNU alterava diversas vezes o mandato de uma mesma operação –tanto os objetivos, quanto a composição das forças militar e policial e suas regras de engajamento¹²³– buscando se adequar, de forma reativa, às condições do conflito, e muitas vezes transformando uma operação multidisciplinar não-coercitiva em uma missão de imposição da paz, a partir do acionamento do Capítulo VII da Carta da ONU e do envolvimento das grandes potências que possuíam experiência na aplicação de medidas coercitivas.

As atuações da ONU no Haiti (1990-1997), na Somália (1992-1995), na ex-Iugoslávia (1992-1995), em Ruanda (1993-1996) e em Serra Leoa (1998-2005), apesar de planejadas para responder a distintos contextos locais, são exemplos de missões que inicialmente possuíam um mandato multidimensional não-coercitivo, e que, com a evolução dos acontecimentos, incorporaram elementos impositivos para tentar superar as dificuldades e as situações de recrudescimento da violência, resultantes da oposição de algumas partes em conflito em colaborar com o trabalho da ONU.

3.2.3 Imposição da paz

Naquelas situações de violência intra-estatal em que não houve o consentimento de todas as partes em conflito para autorizar a ingerência da ONU e nem a cooperação dos beligerantes para que fosse negociada de maneira pacífica a resolução das disputas, as reações do CSNU passaram a incluir o uso da força para além do propósito da autodefesa.

¹²³ As “regras de engajamento” (*rules of engagement*, em inglês), traduzem as decisões políticas adotadas no mandato de cada missão para o plano militar, fixando os objetivos e os limites da atuação dos efetivos que participam das operações de paz. Tais regras delimitam, por exemplo, em que circunstâncias os militares podem fazer uso de seu armamento.

Conforme já comentados, a associação entre a violência intra-estatal e o “imperativo humanitário” –o dever de intervir para aliviar o sofrimento de pessoas que têm seus direitos violados muitas vezes por aqueles que deveriam garanti-los– foi essencial para justificar o acionamento do Capítulo VII e para contornar as disposições do artigo 2.7 da Carta da ONU, que consagra o princípio da não-intervenção nos assuntos de jurisdição exclusiva dos Estados. As medidas coercitivas autorizadas a partir dessa nova interpretação da Carta envolviam sanções econômicas (art. 41) ou militares (art. 42). O uso da força militar foi autorizado para diversos propósitos, tal como impor sanções, proteger os *peacekeepers* e os funcionários internacionais que trabalhavam no terreno do conflito, prover segurança aos civis nas zonas de conflito e também para assegurar o provimento de assistência humanitária.

A tabela 3.2 descreve as ocasiões em que o CSNU autorizou o uso da força, sob o Capítulo VII, em ações que não constituíam casos de legítima defesa e, portanto, não poderiam ser enquadradas no mecanismo de segurança coletiva previsto na Carta de São Francisco.

Tabela 3.2 Autorizações do Conselho de Segurança da ONU para o uso da força militar, sob o Capítulo VII da Carta, para propósitos não referentes à autodefesa (1990-1999)

País	Ano	Nome da Operação	Comando	Resoluções do Conselho de Segurança da ONU
Iraque	1991	Tempestade no Deserto	Estados Unidos	678 (1990)- 29 nov 1990
Bósnia	1992-1996	<i>Sharp Guard</i>	União da Europa Ocidental/ OTAN	787(1992)- 16 nov 1992
	1992-1995	UNPROFOR	ONU-	816(1993)- 31 mar 1993

	1993-1996	<i>Danube Mission</i>	(multinacional) União da Europa Ocidental	863(1993)- 3 jun 1993 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
Albânia	1997	Força Multinacional	Itália	1101(1997)- 28 mar 1997
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 UNTAET	Austrália ONU- multinacional	1264(1999)- 15 set 1999 1272(1999)- 25 out 1999
Serra Leoa	1999	UNAMSIL	ONU- multinacional	1270(1999)- 15 set 1999 1289(2000)- 7 fev 2000

República Democrática Do Congo	1999	MONUC	ONU-multinacional	1279(1999)- 30 nov 1999 1291(2000)- 24 fev 2000
--------------------------------	------	-------	-------------------	--

Adaptado de OUDRAAT, Chantal de Jonge. *Intervention in internal conflicts: legal and political conundrums*. Working Paper nº 15, Global Policy Program. Washington: Carnegie Endowment for International Peace, 2000. p. 23.

Como podemos observar, durante a década de 1990 o CSNU autorizou o uso da força sem o propósito da autodefesa 12 vezes, e somente uma delas referia-se a um conflito interestatal, que é o caso do Iraque em 1991. Em todas as outras ocasiões –Bósnia, Somália, Ruanda, Haiti, Zaire, Albânia, República Centroafricana, Kosovo, Timor Leste, Serra Leoa e República Democrática do Congo– o uso da força foi autorizado para tratar de casos de violência intra-estatal. Além disso, a tabela 3.2 mostra que somente em cinco ocasiões a ONU aplicou as medidas coercitivas a partir do emprego de tropas multinacionais sob seu comando (Bósnia, Somália, Timor Leste, Serra Leoa e República Democrática do Congo) e, mesmo assim, em três desses casos a ONU em algum momento transferiu o comando das operações para um único país ou organização regional (OTAN, no caso da Bósnia; Estados Unidos na operação na Somália; e Austrália no caso do Timor Leste). Nos demais casos, o CSNU delegou, desde o início, o comando da ação militar para um único país ou organização regional. Sendo assim, constatamos que na maioria das operações de paz da ONU em que o uso da força foi autorizado para tentar promover a resolução de um conflito intra-estatal, não foi a própria organização quem comandou as atividades no terreno do conflito. Tal medida mostra-se à primeira vista controversa com os dispositivos da Carta de São Francisco, que determinam que as ações militares da ONU sejam conduzidas por forças armadas colocadas à disposição do CSNU pelos Estados membros, sob o comando da

Comissão de Estado-Maior¹²⁴. No entanto, desde a criação da ONU e principalmente por influência dos antagonismos da GF, essa comissão nunca foi estabelecida.

No início da década de 1990 algumas propostas foram apresentadas para que se criasse uma “Força Militar Voluntária da ONU” ou “Unidades de Imposição da Paz” que exerceriam as funções da Comissão que nunca saiu do papel, mas nenhuma delas foi adiante¹²⁵. Em 1993, sob o comando do Secretário-Geral Boutros Boutros-Ghali, o Departamento de Operações de Paz da ONU tentou implementar um programa de pronto emprego por meio do qual os Estados membros destinariam recursos específicos que, sob seu consentimento, seriam colocados à disposição das operações de paz. De acordo com Fontoura, essa medida permitiria ao Secretariado

(...) inventariar os recursos humanos e materiais de que poderia, em princípio, dispor para compor operações de manutenção da paz, planejar a composição e aspectos logísticos de forças heterogêneas e ganhar mais agilidade no seu desdobramento. Em contrapartida, os Estados membros retêm o poder soberano de decidir se participarão, ou não, de determinada operação.¹²⁶

Embora os Estados membros tenham aceitado essa iniciativa que visava aprimorar a capacidade de reação da ONU, o programa de pronto emprego mostrou suas limitações pouco tempo depois. Durante o genocídio em Ruanda, em 1994, o Secretário-Geral foi incapaz de mobilizar 5.000 *peacekeepers*, ainda que 19 Estados membros tivessem garantido aproximadamente 31.000 soldados ao programa de pronto emprego.¹²⁷ Frente à dificuldade para mobilizar os contingentes necessários ao desenvolvimento das atividades de manutenção da paz e

¹²⁴ Carta de São Francisco, artigos 43, 46 e 47.

¹²⁵ Sobre a proposta de criação de uma Força Militar Voluntária da ONU, ver URQUHART, Brian. “For a UN Volunteer Military Force”. *The New York Review of Books*. New York, 10 June 1993. E sobre a proposta de composição de Unidades de Imposição da Paz, ver “An Agenda for Peace: Preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping (...)”, *op. cit.*

¹²⁶ FONTOURA, (1999), *op. cit.*, p. 153.

¹²⁷ OUDRAAT, (2000), *op. cit.*, p. 15.

resolução de conflitos, e também pelos problemas que seriam enfrentados para treinar, comandar e financiar tropas multinacionais com doutrinas distintas, a ONU optou por delegar a um único país ou a organizações regionais, com maiores capacidades militares e financeiras, a autoridade para intervir. Principalmente quando se tratava de uma intervenção militar respaldada sob o Capítulo VII, que autorizava a aplicação de medidas coercitivas por parte dos *peacekeepers*, entendeu-se que o comando unificado de um país ou organização regional reduziria os riscos operacionais e humanos associados a essas intervenções. Dentro desta perspectiva, a OTAN assumiu a liderança da operação na Bósnia e no Kosovo; e os Estados Unidos comandaram operações de imposição da paz na Somália e no Haiti.

A tentativa de responder de forma impositiva aos conflitos intra-estatais desencadeadores de crises humanitárias dependeu, portanto, do apoio político e material e da disposição de certas potências em assumir os riscos humanos e financeiros dessas operações. Quando existia o interesse em arcar com os custos da intervenção, tais potências atuavam com quase total liberdade na determinação dos objetivos que seriam perseguidos e na condução das atividades em campo; enquanto à ONU restava autorizar a ação e emitir pareceres sobre os relatórios das missões que chegavam às mãos do Secretário-Geral e eram discutidos no CSNU.

A autonomia desfrutada pelos países que comandaram operações coercitivas sob a bandeira da ONU é ilustrada, por exemplo, no caso do envolvimento dos Estados Unidos na Somália, no final de 1992. O projeto de resolução que versava sobre a autorização da *Unified Task Force* (UNITAF), uma força-tarefa coercitiva sob comando norte-americano que utilizaria todos os meios necessários para garantir as atividades de ajuda humanitária à população somali, não foi escrita sob os auspícios do CSNU, mas sim do Pentágono, onde o chefe de estado-maior,

o general Colin Powell, determinou todas as condições políticas, estratégicas e operacionais da missão.

Dessa forma, verificamos que durante a década de 1990 houve uma divisão de responsabilidades na aplicação dos mecanismos de resolução de conflitos da ONU. Nas operações que envolviam a aplicação dos conceitos de *peacemaking*, *peacekeeping* e/ou *peacebuilding* –ou seja, a promoção da paz, a manutenção da paz não-coercitiva e a construção da paz no pós-conflito–, o comando das forças multinacionais ficava a cargo da ONU. Já nos casos das operações que ficaram conhecidas como *peace-enforcement* –ou imposição da paz–, respaldadas pelo Capítulo VII e na maioria das vezes implementadas sem o consentimento do Estado anfitrião, os países ou as organizações regionais com maiores capacidades militares e financeiras (Estados Unidos, França, Canadá, OTAN) ficaram responsáveis pelos desdobramentos das missões.

Essa divisão de responsabilidades não garantiu o pleno cumprimento do mandato dessas operações. Ao contrário do que possa parecer, os maiores problemas enfrentados pela ONU para intervir em conflitos intra-estatais surgiram no desdobramento das missões de *imposição da paz*, que foram classificadas por Boutros-Ghali como a “terceira geração” das operações de paz¹²⁸. Essa terceira geração está diretamente relacionada às características dos conflitos intra-estatais desencadeadores de crises humanitárias, que dificultaram as distinções tradicionais entre vítima e agressor, público e privado, crime de guerra e delito, e criaram impasses quanto à aplicação do uso da força frente ao princípio da imparcialidade que prevalecia nas operações de paz anteriores.

¹²⁸ A primeira geração corresponderia às operações de paz tradicionais, e a segunda seria representada pelas operações multidimensionais não-coercitivas.

A interpretação que orientou a maioria das ações da ONU respaldadas pelo Capítulo VII, notadamente na Somália, na Bósnia e em Ruanda, está descrita no seguinte trecho do Suplemento da “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”.¹²⁹

Na prática, as ações de *imposição da paz* ficaram limitadas a três situações: I) garantir a provisão de ajuda humanitária; II) defender as pessoas que trabalhavam sob o mandato da ONU e que estavam sendo atacadas; e III) deter ataques contra as “áreas protegidas” sob responsabilidade da ONU, que foram criadas especificamente na missão na ex-Iugoslávia para proteger civis sob ameaça. Ou seja, mesmo quando o mandato das operações de paz estava respaldado sob o 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.

Essa postura custou caro às Nações Unidas. Nos episódios mais dramáticos, os *peacekeepers* assistiram ao massacre de milhares de pessoas, sem possuir mandato nem instrumentos para agir. 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, não possuía instrumentos para evitar o ocorrido. Na ex-Iugoslávia, a suposta “área protegida” da ONU em Srebrenica foi palco

¹²⁹ A/50/60- S/1995/1, “Supplement to an Agenda for Peace” - position paper of the Secretary-General on the occasion of the fiftieth anniversary of the United Nations, 3 January 1995. p. 5. Disponível em <<http://www.un.org/docs/SG/>> Acesso em 2 de dezembro de 2007. 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”.

do assassinato de mais de 7.500 civis, em julho de 1995, sob os olhares de um modesto contingente de *peacekeepers* holandeses.

Mesmo quando os esforços de imposição da paz produziram algum efeito, como no caso da intervenção norte-americana no Haiti e na Somália sob a bandeira da ONU, os resultados foram pontuais, quase instantâneos, e não garantiram um ambiente estável para que a etapa de consolidação da paz fosse levada adiante. A paz imposta –que não leva em conta as causas profundas dos conflitos e não visa a reconciliação política, a reconstrução econômica e a melhoria das condições de vida das sociedades afetadas pelo conflito– assentou-se sobre bases frágeis e não demorou a ruir. No Haiti, a presença da ONU durante quase toda a década de 1990 não foi capaz de impedir que a agitação política e a violência intra-social voltassem a se manifestar no país nos primeiros anos do século XXI. Na Somália a situação não foi diferente. Os altos custos da intervenção, a falta de apoio das grandes potências e os diversos equívocos cometidos pela ONU tornaram inviáveis a etapa de construção de uma estrutura governamental naquele país.

Constatamos, portanto, que os fundamentos da manutenção da paz tradicional, institucionalizados na ONU ao longo da implementação de operações de paz que possuíam mandatos que se restringiam a manter da paz entre Estados, continuaram a moldar grande parte da atuação desta organização durante a década de 1990, quando o cenário bélico apresentava desafios bastante diversos daqueles enfrentados durante o período da GF.

A flexibilização dos princípios do “respeito à soberania estatal”, do “consentimento de todas as partes para a autorização da intervenção” e do “uso da força somente em autodefesa”, fruto da adequação conceitual e operacional das missões de paz aos conflitos intra-estatais, não foi capaz de garantir os meios –estratégia, tática, forças, treinamento, equipamento, recursos

financeiros e humanos— para que os *peacekeepers* correspondessem adequadamente às características dos conflitos intra-estatais. E, mesmo quando estes meios estavam disponíveis, eles foram limitados pelo princípio da “imparcialidade”, que moldou o comportamento dos *peacekeepers* nas experiências em campo.

O estudo mais detalhado de algumas experiências da ONU na mediação de conflitos intra-estatais durante a década de 1990 poderá exemplificar este debate sobre a inadequação dos meios empregados pela ONU para corresponder à dinâmica desses conflitos e os limites impostos pelos fundamentos da manutenção da paz tradicional.

CAPÍTULO 4

ALGUMAS EXPERIÊNCIAS EM CAMPO

O grande número de operações de paz autorizadas para atuar em conflitos intra-estatais durante a década de 1990 (no total, 31 missões) dificulta descrever as particularidades de cada caso, no espaço deste trabalho. No entanto, o exame de algumas experiências da ONU em campo permitirá compreender a forma de atuação desta organização na tentativa de responder aos episódios de violência intra-estatal, assim como elucidará a evolução dos princípios da manutenção da paz tradicional frente à dinâmica das “novas guerras”.

As operações de paz da ONU escolhidas –Camboja (1991-1993), ex-Iugoslávia (1992-1995) e Somália (1992-1995)– correspondem às diferentes respostas da ONU aos conflitos intra-estatais descritas no capítulo anterior (administração transitória/ manutenção da paz não-coercitiva/ imposição da paz). Além disso, são experiências que inauguraram o panorama de operações multidimensionais, assumindo complexos mandatos e exigindo a mobilização de numerosos recursos humanos e financeiros, que serviram como referencial para orientar o planejamento e a condução das experiências subseqüentes.

O caráter precursor da administração transitória da ONU no Camboja encontra-se no fato de que pela primeira vez esta organização internacional obteve o mandato para assumir a “autoridade suprema” de um país, fruto de um ousado plano operacional que combinou tarefas civis e militares. No entanto, a falta de cooperação das partes em conflito minou as potencialidades da missão, que teve sua implementação obstruída por diversos episódios de violência. Os *peacekeepers*, prezando pela observância do princípio do uso da força somente em autodefesa, não possuíam mandato para intervir e controlar as manifestações de violência que assolavam o país.

Por sua vez, no caso do envolvimento das Nações Unidas no multifacetado conflito na ex-Iugoslávia, as diversas mudanças no mandato da operação de paz enviada para a região mostra os equívocos da ONU para corresponder com meios adequados à mediação do conflito, que inicialmente foi tratado pelos diplomatas da ONU como uma questão de restauração da soberania, e não como um problema que envolvia a autodeterminação dos povos e o desrespeito aos direitos das minorias. O estudo da operação de paz na ex-Iugoslávia exemplifica a maneira como a ONU reagiu frente às complicações para implementar o mandato de uma missão originalmente não-coercitiva, que aos poucos adquiriu caráter de imposição da paz e foi transferida para uma organização regional –a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN)–, que se responsabilizou pela conclusão do processo de paz.

Finalmente, o envolvimento da ONU na Somália representa um marco na história das operações de paz por ser a primeira vez em que uma crise humanitária no interior de um país foi considerada uma “ameaça à paz e segurança internacionais”, autorizando o uso de medidas coercitivas por parte dos *peacekeepers* sem o consentimento das facções em conflito. Além disso, foi uma experiência de imposição da paz na qual a ONU concedeu aos Estados Unidos a autoridade para intervir em seu nome, após uma tentativa fracassada de mediar o conflito com base nos princípios da manutenção da paz tradicional.

Ao estudar essas três missões de paz, não pretendemos analisar as raízes dos conflitos e de cada decisão do CSNU. Buscamos abordar, de forma sucinta, as fases de negociação, aprovação, planejamento, implementação e avaliação final dos resultados efetivos de cada operação, que correspondem às principais etapas do envolvimento da ONU. Queremos compreender quais foram os objetivos estabelecidos pelo CSNU e quais os meios disponibilizados para as atividades de manutenção ou imposição da paz no terreno do conflito.

Com isso, acreditamos poder ilustrar as categorias de respostas das Nações Unidas aos conflitos armados intra-estatais na década de 1990 que apresentamos no capítulo anterior.

Não nos cabe avaliar o sucesso ou o fracasso de cada operação, até porque os especialistas neste assunto divergem sobre essa questão e existem diversas propostas para se avaliar os resultados de uma operação de paz. Diehl sugere uma variedade de caminhos, como, por exemplo, analisar se o mandato estabelecido pelo CSNU possuía objetivos claros e se foi cumprido integralmente. Ratner, por sua vez, propõe o “critério da eficiência”, colocando em evidência a avaliação dos itens estipulados no mandato que foram cumpridos, e de que forma se chegou a determinado resultado. Já Johansen enfatiza que as operações de paz devem ser avaliadas de acordo com suas contribuições à paz mundial, à justiça e à redução do sofrimento humano.¹³⁰

Ao invés de apontar sucessos e fracassos, buscamos analisar os meios empregados pela ONU para corresponder aos objetivos estabelecidos no mandato da operação, evidenciando as dificuldades de se respeitar os princípios da manutenção da paz tradicional frente à dinâmica dos conflitos intra-estatais. Com isso, poderemos discutir de que forma os conceitos estabelecidos na “Agenda pela Paz” – diplomacia preventiva, *peacemaking*, *peacekeeping* e *peace-building* – foram traduzidos para a prática.

4.1 CAMBOJA (1991-1993)

Figura 4.1 Mapa do Camboja

¹³⁰ As propostas desses autores são discutidas no seguinte artigo: DRUCKMAN, Daniel; STERN, Paul. *Perspectives on evaluating peacekeeping missions*. The International Journal of Peace Studies, vol. 4, nº 1, January, 1999. Disponível em <http://www.gmu.edu/academic/ijps/vol4_1/druckman.htm> Acesso em 1 de fevereiro de 2009.



Fonte: United Nations Cartographic Section. Map N° 3860, Rev. 4, January 2004.

O Camboja é um país que se localiza no sudeste asiático e faz fronteira com Tailândia, Vietnã e Laos. A origem do conflito que levou à intervenção da ONU no Camboja em 1991 encontra-se no período de instabilidade política que o país viveu quando deixou de ser colônia francesa, em 1953. A monarquia estabelecida após a independência, sob o comando de Norodom Sihanouk, sofreu um golpe militar em 1970 que mergulhou o país em uma violenta guerra civil.

Em 1975, o Partido Democrático do Kampuchea¹³¹ (PDK), também conhecido como Khmer Vermelho, do líder Pol Pot, tomou o poder e instalou um dos governos mais opressores do Camboja, que em menos de cinco anos matou aproximadamente 25% da população do país. Para

¹³¹ Por alguns anos o Camboja foi internacionalmente conhecido como Kampuchea.

fazer frente à violenta campanha de Pol Pot, e também buscando aumentar sua influência na região, o Vietnã interveio no Camboja e instalou um governo fantoche sob o comando do Partido Popular do Kampuchea (PPK). Não tardou para que as lutas internas se acirrassem. Enquanto o PPK era apoiado pelo Vietnã e pela União Soviética, o Khmer Vermelho aliou-se à China, França, Estados Unidos, Reino Unido e também obteve o apoio da Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN).¹³²

Em 1979, o primeiro parecer da AGNU com relação ao conflito no Camboja solicitou a retirada de todas as forças estrangeiras do país, com base no direito de autodeterminação do povo cambojano. Dois anos mais tarde, o então Secretário-Geral Javier Perez de Cuellar iniciou a mediação direta do conflito, prestando os bons-ofícios ao governo cambojano e às outras partes envolvidas na questão. Somente em 1988, quando o Vietnã cedeu às pressões internacionais para retirar suas tropas do Camboja, o Secretário-Geral da ONU foi capaz de estabelecer uma agenda comum que daria início à negociação de um acordo político para colocar fim ao conflito.¹³³

Sem o apoio dos Estados Unidos e da União Soviética, que haviam entrado na fase de entendimento que levaria ao final da GF, o PPK e o Khmer Vermelho demonstravam que não tinham mais condições de prosseguir na guerra civil. Em janeiro de 1990, os membros permanentes do CSNU iniciaram uma série de encontros para discutir a questão do Camboja. Aqueles mesmos que forneceram ajuda militar às partes em conflito durante anos, naquele momento estavam interessados em garantir que a ONU desempenhasse um importante papel na pacificação do país. A proposta era que a organização administrasse provisoriamente o Camboja até que fossem realizadas novas eleições.

¹³² THAYER, C. A. “The United Nations Transitional Authority in Cambodia: The Restoration of Sovereignty”. p. 147. In: WOODHOUSE, T.; BRUCE, R.; DANDO, M. *Peacekeeping and Peacemaking*. New York: St. Martin’s Press, 1998. pp. 145-165.

¹³³ Informações disponíveis no endereço eletrônico do Departamento de Operações de Paz da ONU (DPKO): <http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/co_mission/untac.htm> Acesso em 20 de abril de 2009.

Após meses de negociações, as partes em conflito concordaram com um cessar-fogo, e o CSNU aprovou, pela resolução 717 (1991)¹³⁴, a implementação da “Missão Avançada das Nações Unidas para o Camboja” (*United Nations Advance Mission in Cambodia – UNAMIC*), que tinha um mandato restrito, para tratar especificamente do monitoramento do cessar-fogo e da suspensão da ajuda militar estrangeira ao país. A autoridade administrativa provisória do Camboja foi delegada à ONU somente após as partes em conflito firmarem os “Acordos de Paris”. Assinado em 23 de outubro de 1991, na capital francesa, o tratado de paz colocava fim ao conflito no Camboja e planejava o período de transição durante o qual dever-se-ia eleger uma Assembléia Constituinte por meio de eleições “livres e justas”, organizadas e certificadas pela ONU.¹³⁵

Os “Acordos de Paris” investiram as Nações Unidas de funções até então nunca delegadas à organização. Diferentemente do havia ocorrido na Namíbia dois anos antes, onde a ONU assumiu somente algumas funções administrativas durante o período de transição que precedeu a independência daquele Estado, no Camboja a ONU investiu-se da ‘autoridade suprema’ do país, incorporando todas as tarefas do “Conselho Nacional Supremo” do Camboja - relações exteriores, defesa, segurança pública, finanças e comunicações.¹³⁶ Para cumprir esse propósito, o CSNU aprovou por unanimidade a “Autoridade Transitória das Nações Unidas no Camboja” (*United Nations Transitional Authority in Cambodia – UNTAC*), que substituiu a UNAMIC. De acordo com a resolução 745 (1992), adotada em 28 de fevereiro de 1992, os objetivos da UNTAC eram:

¹³⁴ S/RES/ 717 (1991), Conselho de Segurança, Nações Unidas, 16 de outubro de 1991. Disponível em <http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/co_mission/untac.htm> Acesso em 18 de setembro de 2008.

¹³⁵ BERDAL, M.; LEIFER, M. “Cambodia”. p. 41. In: BERDAL, M.; ECONOMIDES, S. (eds.). *United Nations Interventionism 1991-2004*. 2ª ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

¹³⁶ BELLAMY *et. al.*, (2004), *op. cit.*, p. 124.

- Supervisionar o cessar-fogo, a suspensão da assistência militar estrangeira e a retirada das forças estrangeiras do Camboja;
- Reagrupar, aquartelar e desarmar todas as forças armadas que atuavam no conflito;
- Controlar e supervisionar as atividades administrativas, incluindo as questões de policiamento;
- Garantir o respeito pelos direitos humanos;
- Organizar e conduzir eleições livres e justas.

A UNTAC entrou oficialmente em operação no dia 15 de março de 1992 quando o Representante Especial do Secretário-Geral, o diplomata japonês Yasushi Akashi, desembarcou em Phnom Penh, capital do Camboja. Em maio daquele ano a ONU contava com aproximadamente 4.000 *peacekeepers* no país, incluindo um contingente militar de 3.600 soldados, número bem inferior aos 15.000 inicialmente previstos. Devido à falta de recursos humanos para desempenhar as atividades previstas no mandato da missão, a UNTAC enfrentou diversos problemas, a maioria deles relacionada ao recrudescimento da violência e ao desrespeito ao cessar-fogo. O Khmer Vermelho mostrou-se intransigente em alguns momentos, recusando-se a cooperar com a ONU para a desmilitarização do conflito.

Quando o componente militar da UNTAG atingiu 15.000 soldados de todas as categorias, provenientes de mais de 40 países,¹³⁷ o CSNU decidiu reforçar o mandato da operação para que a ONU controlasse as manifestações de violência e garantisse um ambiente seguro e estável para a realização das eleições. No entanto, prezando pela observância do princípio do uso da força somente em autodefesa, as tropas da ONU evitaram o confronto direto com os insurgentes do Khmer Vermelho, o que gerou uma série de críticas com relação à capacidade da

¹³⁷ Os países que forneceram militares e policiais à UNTAC foram: Alemanha, Argélia, Argentina, Austrália, Áustria, Bangladesh, Bélgica, Brunei, Bulgária, Camarões, Canadá, Chile, China, Colômbia, Egito, Estados Unidos, Federação Russa, Fiji, Filipinas, França, Gana, Holanda, Hungria, Índia, Indonésia, Irlanda, Itália, Japão, Jordânia, Malásia, Marrocos, Namíbia, Nepal, Nova Zelândia, Nigéria, Noruega, Paquistão, Polônia, Quênia, Reino Unido, Senegal, Suécia, Tailândia, Tunísia e Uruguai.

organização para lidar com a violência interna no Camboja.¹³⁸ O Representante do comandante militar da UNTAC, o francês Michel Lorida, cogitou utilizar a força de maneira mais incisiva para obter melhores resultados na área de segurança; mas os países que haviam fornecido soldados, notadamente Austrália, Japão e Indonésia, deixaram claro que não estavam preparados para tal situação, exceto em casos de autodefesa.¹³⁹

Durante todo o período em que a UNTAC esteve em operação, a violência não cessou no Camboja. Os *peacekeepers* tornaram-se alvo de ataques, seqüestros e roubo de equipamentos. No total, 82 pessoas sob o mandato da ONU foram mortas: 45 integravam o componente militar da missão, 16 o componente policial civil, cinco faziam parte do corpo civil internacional e 16 eram funcionários locais. A ONU também enfrentou dificuldades com o componente policial da UNTAC, composto por apenas 3.600 observadores policiais que não foram suficientes para atuar por todo território cambojano e cumprir as tarefas de monitorar a polícia local em todos os níveis. A falta de entrosamento dos policiais da UNTAC, que eram provenientes de mais de 30 forças policiais de diversos países, foi um obstáculo para coordenar as atividades do contingente e encontrar um procedimento operacional padrão. Apesar de ter sido a primeira vez na história das operações de paz que um componente policial sob mandato da ONU possuía autorização para prender e processar pessoas acusadas de crimes politicamente motivados e de violações dos direitos humanos, nenhuma ação penal de grande importância foi instaurada no Camboja.¹⁴⁰

No campo da administração civil, a ONU não conseguiu assumir a autoridade transitória das áreas que ficaram sob sua responsabilidade, principalmente porque não tinha conhecimento suficiente sobre o funcionamento das estruturas administrativas do Camboja e não

¹³⁸ DOYLE, M.; SUNTHARALINGAM, N. "The UN in Cambodia: Lessons for Complex Peacekeeping". p. 128. *International Peacekeeping*, vol 1, nº 2, 1994. pp.117-147.

¹³⁹ BERDAL, M.; LEIFER, M., (2007), *op. cit.*, p. 48.

¹⁴⁰ *Ibid.*, p. 50-51.

contou com o apoio dos funcionários locais que deveriam auxiliar nesse processo. Pelo contrário, muitos daqueles que trabalhavam para o governo do Camboja dificultaram o trabalho da ONU, que não foi capaz de atingir resultados satisfatórios nem mesmo na área de segurança pública, uma de suas prioridades.

O destacamento da missão da ONU no Camboja não contou com um planejamento prévio nem com um estudo detalhado da dinâmica do conflito e das condições do país para onde foram enviados mais de 18.000 *peacekeepers*, muitos dos quais não receberam treinamento adequado. A autorização de quatro complexas operações de paz no ano de 1992 – UNPROFOR (Iugoslávia), UNTAC (Camboja), UNOSOM I (Somália) e ONUMOZ (Moçambique)– fez com que a escolha dos países que forneceriam recursos humanos para essas operações fosse menos seletiva, assim como encurtou o período de adaptação e treinamento dessas tropas dentro dos padrões exigidos pela ONU.

No Camboja, muitos dos batalhões que atuaram sob responsabilidade da ONU não tinham conhecimento da língua inglesa ou francesa, o que gerou sérias dificuldades para a comunicação entre os contingentes e destes com a população local. Além disso, os comandantes das unidades militares enfrentaram problemas para manter um mínimo padrão de disciplina entre os soldados. O batalhão da Indonésia, por exemplo, obedeciam mais às orientações do embaixador indonésio no Camboja do que às ordens do comandante militar da UNTAC.¹⁴¹

De acordo com Berdal e Leifer, a ausência de um plano integrado que coordenasse as atividades dos contingentes militar e civil da UNTAC foi um dos fatores que afetou sobremaneira o desenvolvimento e os resultados da missão. Na avaliação do comandante da força militar da UNTAC, o tenente-general australiano John Sanderson, a completa ausência de planejamento

¹⁴¹ *Ibid.*, p. 56.

estratégico foi a principal causa da maioria dos problemas práticos que a missão enfrentou.¹⁴² Outro fator, que se verifica na maioria das operações de paz da ONU, é a relutância desta organização em desenvolver um serviço de inteligência capaz de coletar e sistematizar informações a serem utilizadas no planejamento eficiente das operações colocadas em prática no conflito. Com o intuito de zelar por sua imparcialidade, a ONU se recusa em utilizar esses meios, nem mesmo para obter uma avaliação mais apurada sobre as capacidades das partes em conflito, suas forças, organização e formas de atuação.

Com a instabilidade interna do Camboja, os *peacekeepers* sofrendo ataques e as partes em conflito ainda disputando o controle do país, as eleições organizadas pela ONU correram o risco de não acontecer. Mas graças ao auxílio de voluntários que formaram o componente de observadores eleitorais da UNTAG, a ONU conseguiu cadastrar eleitores e conduzir o pleito de maneira relativamente tranqüila. Entre os dias 23 e 27 de maio de 1993, cerca de 89% dos eleitores cambojanos foram às urnas e entregaram 58 dos 120 assentos da Assembléia Constituinte para o partido que apoiava o antigo soberano do país, Norodom Sihanouk. Em 15 de junho do mesmo ano, o CSNU aprovou formalmente os resultados das eleições no Camboja, declarando que a votação ocorrera de forma “livre e justa”. Três meses mais tarde, a Assembléia Constituinte aprovou uma nova constituição que restaurou a monarquia no país. Em 24 de setembro de 1993, Norodom Sihanouk reassumiu o trono da monarquia constitucional cambojana. No entanto, as divergências dentro do partido governista, o Funcipec (em inglês, *United National Front for an Independent, Peaceful and Cooperative Cambodia*), permitiram que o Khmer Vermelho voltasse à cena política e novamente se opusesse ao governo de forma violenta.

¹⁴² SANDERSON, J. M. “UNTAC: Successes and Failures”. p. 22. In: HUGH, S. (ed.). *International Peacekeeping: Building on the Cambodian Experience*. Canberra: Australian Defense Studies Centre, 1994.

Um ano após a realização das eleições, o Camboja estava novamente mergulhado em uma guerra civil.¹⁴³ Antes disso, em setembro de 1993, o CSNU finalizou o mandato da “Autoridade Transitória das Nações Unidas no Camboja”, deixando uma série de problemas para trás. Com um gasto total de aproximadamente 1,5 bilhão de dólares, a UNTAC cumpriu integralmente apenas um dos cinco objetivos principais estabelecidos em seu mandato, que foi a realização de eleições.

A realização de eleições “livres e justas” não é o único ingrediente necessário para promover a reconciliação política de um país. Apesar dos esforços da ONU para estabilizar e administrar o Camboja, os instrumentos empregados – um componente militar robusto sem a autorização para responder aos episódios de violência, um componente policial mal treinado e incapaz de operar em conjunto com os demais setores da operação, e um grupo de funcionários civis internacionais sem capacitação para assumir as tarefas administrativas a ele designadas – não corresponderam de maneira adequada aos objetivos estabelecidos no mandato da UNTAC.

Certamente não podemos imputar toda a responsabilidade pelo cumprimento parcial da missão somente à ONU, deixando de lado um dos elementos essenciais para a realização de qualquer processo de paz, que é a cooperação das partes em conflito. A negativa de alguns integrantes do Khmer Vermelho em colaborar com a implementação dos “Acordos de Paris” e a falta de apoio dos funcionários governamentais nas atividades administrativas dificultaram o trabalho da ONU e comprometeram a consecução do processo de paz.

4.2 IUGOSLÁVIA (1991-1995)

Figura 4.2 Mapa da antiga República Federativa da Iugoslávia

¹⁴³ BERDAL, M.; LEIFER, M., (2007), *op. cit.*, p. 62.



Fonte: United Nations Cartographic Section. Map N° 3689, Rev. 12, June 2007.

Três fatores foram essenciais para impulsionar o ressurgimento de tensões na República Federativa da Iugoslávia (RFI): o colapso do bloco socialista; a profunda crise sócio-econômica vivida no período pós-GF; e o vácuo de poder deixado após a morte do líder carismático, o Marechal Josip Broz Tito. Após algumas tentativas fracassadas de renegociar a configuração do Estado iugoslavo –composto por Sérvia e Montenegro, Croácia, Eslovênia, Bósnia-Herzegovina, Macedônia e pelos territórios de Vojvodina e Kosovo– as fissuras políticas, econômicas, étnicas e religiosas se aprofundaram no início dos anos 1990.¹⁴⁴

As tensões entre as repúblicas da Sérvia e da Croácia, as duas mais predominantes do Estado iugoslavo, foram as primeiras a se acirrar. No entanto, foi a Eslovênia que liderou a corrida pela independência, realizando um plebiscito em dezembro de 1990 que consagrou a

¹⁴⁴ ECONOMIDES, S.; TAYLOR, P. *Former Yugoslavia*. p. 65. In: BERDAL, M.; ECONOMIDES, S. (eds.). *United Nations Interventionism 1991-2004*. 2ª ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2007. pp. 65-107.

proposta de rompimento dos laços com a Iugoslávia. Em 25 de junho de 1991, Eslovênia e Croácia declararam-se independentes, e no ano seguinte a Bósnia-Herzegovina anunciou a pretensão de emancipar-se, dando início a uma guerra civil marcada por mortes, expulsões étnicas e sérias violações dos direitos humanos.

De acordo com Economides e Taylor, a guerra iniciada pelo Exército Nacional Iugoslavo (JNA)¹⁴⁵ contra a Eslovênia não durou mais do que dez dias, culminando com a retirada do JNA. Na Croácia, entretanto, as rupturas na sociedade, principalmente nas divisões territoriais e étnicas, emergiram com grande força, dando início à violência inter-étnica que mais tarde também pôde ser testemunhada na Bósnia Herzegovina.

O processo de desintegração da RFI tornou-se ainda mais problemático após o reconhecimento da independência política da Eslovênia pela Alemanha e pelo Vaticano, e da independência da Croácia por parte da Comunidade Européia, em janeiro de 1992. Com isso, a Sérvia, liderada por Slobodan Milosevic, intensificou a dominação política nas repúblicas que haviam restado, principalmente na Bósnia, que havia declarado seu desejo de emancipar-se.

A questão adquiriu maiores proporções quando as minorias étnicas começaram a opor-se à desintegração das repúblicas. Na Croácia, por exemplo, a resistência da minoria sérvia, apoiada pelo governo de Milosevic, criou entraves à emancipação da república. Na Bósnia-Herzegovina, que apresentava a maior diversidade étnica e religiosa da RFI, o problema adquiriu graves dimensões. Os sérvios-bósnios, apoiados pelo JNA, pressionavam contra a independência da república. Já os croatas-bósnios pretendiam ocupar parte de seu antigo território.

A primeira medida do CSNU da ONU com relação à crise na Iugoslávia foi impor um embargo de armas a todos os territórios da federação, a pedido do representante do governo

¹⁴⁵ O JNA era composto predominantemente por oficiais sérvios.

iugoslavo na sede da ONU, em Nova York. Em 25 de setembro de 1991, o embargo foi decretado nos termos do Capítulo VII, afirmando explicitamente que a situação representava uma “ameaça à paz e segurança internacionais”, e inseria-se na proposta de preservar as fronteiras da Iugoslávia, a não ser que a desintegração da RFI fosse acordada pacificamente e com o consentimento de todas as partes.¹⁴⁶ A Comunidade Européia apoiou a tentativa de “abrir espaço diplomático capaz de preservar a federação ou encontrar outra forma pacífica de solucionar a crise”,¹⁴⁷ preocupando-se com a existência de um barril de pólvora que poderia incendiar suas adjacências e aumentar o fluxo de refugiados.

O recrudescimento dos combates no território croata levou o então Secretário-Geral da ONU Javier Perez de Cuellar a recomendar o estabelecimento de uma missão de paz na região, que foi negociada por intermédio de seu Representante Especial para a Iugoslávia, o ex-Secretário de Estado norte-americano Cyrus Vance, com o consentimento do Estado iugoslavo. Naquele momento, mesmo com as repúblicas da Eslovênia e da Croácia declaradas independentes, a ONU tratava a crise como um problema de manutenção das fronteiras do Estado iugoslavo, e não como uma questão de autodeterminação e de proteção dos direitos das minorias étnicas.

A operação de paz estabelecida na Iugoslávia pela resolução 743 (1992), que recebeu o nome de “Força de Proteção das Nações Unidas” (*United Nations Protection Force – UNPROFOR*), foi inicialmente planejada nos moldes das forças de manutenção da paz tradicionais –o mandato do CSNU fazia referência à interposição de forças para monitorar o cessar-fogo acordado entre sérvios e croatas, além de buscar condições para que a crise na

¹⁴⁶ S/RES/713 (1991), Conselho de Segurança, Nações Unidas, 25 de setembro de 1991. Disponível em <<http://www.un.org/Docs/scres/1991/scres91.htm>> Acesso em 20 de dezembro de 2008.

¹⁴⁷ PATRIOTA, (1998), *op. cit.*, p. 82.

Iugoslávia fosse negociada pacificamente, com base na imparcialidade.¹⁴⁸ Também deveria supervisionar as Áreas de Proteção da ONU (*United Nations Protected Areas - UNPAs*), que haviam sido negociadas com as forças sérvias –apoiadas pelo JNA– e os croatas. Os sérvios comprometeram-se em desmilitarizar as UNPAs, enquanto os croatas aceitaram colocar fim ao combate aéreo dentro desses limites. Naquele momento, as milícias sérvias e o JNA haviam conquistado um terço do território croata, e foi nesse território onde se estabeleceram as UNPAs.

Inicialmente, a UNPROFOR seria composta por 13.000 *peacekeepers*, entre militares, policiais e funcionários civis, e, apesar de projetada para atuar na Croácia, o centro de controle da missão foi estabelecido em Sarajevo, na Bósnia-Herzegovina. O destacamento dos *peacekeepers* sofreu grandes atrasos pelas dificuldades de se conseguir recursos humanos suficientes e pelos desacordos sobre as regras de engajamento e sobre quem assumiria o controle operacional da missão. Quando a UNPROFOR finalmente entrou em operação, em junho de 1992, a violência já havia disseminando-se por outras partes da Iugoslávia, atingindo também a Bósnia. Com o apoio do JNA, os sérvios-bósnios passaram a conquistar extensas propriedades no leste da Bósnia, expulsando forçadamente milhares de muçulmanos e croatas que viviam na região. Em meados de 1992, a ONU deparou-se com uma catástrofe humanitária na Bósnia. De acordo com Byers, “nos cinco primeiros meses de conflitos mais de 700 mil pessoas foram expulsas de uma região correspondente a setenta por cento do território da Bósnia-Herzegovina”.¹⁴⁹

Diante o cenário, o CSNU decidiu reforçar e estender o mandato da UNPROFOR. A resolução 758 (1992), de 8 de junho de 1992, incluiu a Bósnia como área de atuação da operação de paz e autorizou o apoio à prestação de ajuda humanitária. Na análise de Bellamy *et. al.*, apesar da modificação do mandato da UNPROFOR, os *peacekeepers* não receberam orientação sobre

¹⁴⁸ S/RES/ 743 (1992), Conselho de Segurança, Nações Unidas, 21 de fevereiro de 1992. Disponível em <<http://www.un.org/documents/sc/res/1992/scres92.htm>> Acesso em 20 de dezembro de 2008.

¹⁴⁹ BYERS, (2007), *op. cit.*, p. 33.

como deveriam atuar e, portanto, suas funções permaneceram as mesmas de quando a missão foi instaurada, ou seja, supervisionar um cessar-fogo que não existia. Muitos dos soldados que prestavam serviço sob mandato da ONU perguntavam-se “como manter a paz, se não existe paz para ser mantida?”.¹⁵⁰

A tarefa de apoiar os programas, agências e organizações não-governamentais que prestavam ajuda humanitária apresentou uma série de problemas, uma vez que as partes em conflito disputavam o controle do fluxo de alimentos, medicamentos e vestimentas que teoricamente deveriam favorecer os civis atingidos pelo conflito. Os comboios de ajuda humanitária tornaram-se alvo preferencial dos beligerantes, e aos *peacekeepers* faltavam meios para intervir e impedir o saque e a destruição dos recursos. Os capacetes azuis e as agências humanitárias passaram a depender do consentimento dos “senhores da guerra” para cumprir suas responsabilidades, e muitas vezes concordavam em pagar propina para assegurar o trânsito da ajuda humanitária. Na maioria dos casos, a propina financiava o conflito.

Em outubro de 1992, o CSNU, sobretudo pressionado por uma campanha da imprensa internacional que denunciava a falta de credibilidade da ONU para colocar fim ao banho de sangue que cobria a desintegrada Iugoslávia, decidiu ampliar o mandato da UNFROFOR, desta vez estabelecendo uma “no-fly zone” (área de espaço aéreo livre) sobre a Bósnia.¹⁵¹ Cinco meses depois, a resolução 816 (1993) autorizou os *peacekeepers* a usar instrumentos de combate aéreo para garantir o respeito à “no-fly zone”, aproximando o *peacekeeping* e o *peace-enforcement* – a manutenção e a imposição da paz. Os resultados ficaram aquém do esperado, pois os combates por terra continuavam e os *peacekeepers* não possuíam nem meios nem mandato para intervir diretamente no confronto.

¹⁵⁰ BELLAMY *et.al.*, (2004), *op. cit.*, p. 135.

¹⁵¹ O estabelecimento da “no-fly zone” na Bósnia foi uma iniciativa do Conselho de Segurança da ONU (com abstenção da China) em cooperação com a OTAN.

No início de 1993, o enviado especial do Secretário-Geral da ONU, Cyrus Vance, e o chefe da Comissão da Comunidade Européia para a Iugoslávia, David Owen, iniciaram a elaboração de um projeto para negociar a paz na região. O plano envolvia a manutenção das fronteiras da Bósnia-Herzegovina sob um governo com poderes limitados e a divisão desse território em dez distritos que teriam certo grau de autonomia.¹⁵² O projeto de paz gerou vários impasses porque boa parte de suas medidas favorecia os sérvios que haviam ocupado a maior parte dos territórios por meio da força, e dificilmente colocaria fim às práticas de “limpeza étnica”¹⁵³ perpetradas por alguns grupos.

De acordo com Economides e Taylor, o projeto de paz de Vance e Owen “preservava o princípio básico das relações internacionais – a inviolabilidade das fronteiras internacionais – mas aceitava algumas medidas de limpeza étnica”¹⁵⁴. Além da falta de cooperação dos sérvios em negociar a paz na Bósnia, os Estados Unidos, sob a recém-inaugurada administração Clinton, hesitaram em apoiar os esforços coordenados por Vance-Owen, deixando poucas possibilidades para o sucesso do projeto de paz. A traumática experiência na Somália, onde 18 soldados norte-americanos perderam suas vidas em confrontos com as milícias locais, em 1993, fez com que os Estados Unidos relutassem em fornecer efetivos militares para a operação de paz da ONU na Iugoslávia.¹⁵⁵

Buscando superar a falta de êxito de suas ações, o CSNU decidiu estabelecer, pela resolução 824 (1993), “áreas protegidas” (*safe areas*) nas cidades de Srebrenica, Sarajevo,

¹⁵² ECONOMIDES, S.; TAYLOR, P., (2007), *op. cit.*, p. 78.

¹⁵³ De acordo com Byers, durante a Guerra da Bósnia, a maioria dos jornalistas e funcionários governamentais adotou o eufemismo “limpeza étnica” para se referir às atrocidades cometidas, e a utilização dessa nomenclatura “permitiu aos governos ocidentais evitar o clamor que certamente se teria manifestado na opinião pública se tivesse sido empregado o termo “genocídio”, mais exato e de mais forte ressonância moral”. (BYERS, (2007), *op. cit.*, p. 34).

¹⁵⁴ Do original: “(...) preserved a basic tenet of international relations – the sanctity of international frontiers – but it accepted some measures of ethnic cleansing”. (ECONOMIDES, S.; TAYLOR, P., (2007), *op. cit.*, p. 78).

¹⁵⁵ NOGUEIRA, J. P. “A guerra do Kosovo e a desintegração da Iugoslávia: notas sobre a (re)construção do Estado no fim do milênio”. Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 15, nº 44, outubro/2000.

Gorazde, Zepa, Tuzla e Bihac. O objetivo era que essas áreas ficassem livres de ataques armados e de outras hostilidades que ameaçassem a segurança e o bem-estar da população. Para garantir algum resultado satisfatório nessas áreas de segurança, o Secretário-Geral Boutros-Ghali recomendou que o contingente militar da UNPROFOR fosse reforçado com 34.000 soldados, mas o CSNU autorizou apenas um adicional de 7.600 *peacekeepers*. Com um contingente muito menor que o necessário, a missão de paz não obteve sucesso em garantir a segurança dos civis que habitavam as áreas protegidas. O próprio contingente da UNPROFOR viu-se ameaçado quando mais de 370 *peacekeepers* foram seqüestrados pelas forças sérvias.¹⁵⁶

Em julho de 1995, a cidade de Srebrenica, que estava sob a supervisão de um restrito contingente de *peacekeepers* holandeses, foi invadida pelas forças sérvias que massacraram mais de 7.500 civis.¹⁵⁷ Pouco tempo depois, a ONU perdeu o controle das áreas de Zepa, Gorazde e Bihac, mesmo contando com a campanha da OTAN que lançou ataques aéreos punitivos para tentar manter o controle das áreas protegidas.

Em resposta a esse cenário, Grã-Bretanha e França criaram uma “Força de Reação Rápida”, com regras de engajamento mais robustas, sob mandato da OTAN e fora da jurisdição da ONU, para proteger os soldados britânicos e franceses que atuavam na UNPROFOR. Cada vez mais a ONU perdia credibilidade para cumprir os propósitos do mandato da missão de paz, cedendo espaço para que a OTAN assumisse um papel mais ativo para impor, e não manter, a paz na Bósnia. Em 30 de Agosto de 1995, a OTAN conduziu ataques aéreos contra as forças sérvias que cercavam Sarajevo, destruindo uma série de instalações militares e logísticas situadas nos territórios controlados pelos sérvios. A investida da OTAN mostrou que a aliança militar, que

¹⁵⁶ PATRIOTA, (1998), *op. cit.*, p. 99.

¹⁵⁷ HONIG, J.W.; BOTH, N. *Srebrenica: Record of War Crime*. London: Penguin, 1996. *Apud* BELLAMY *et. al.*, (2004), *op. cit.*, p. 137.

naquele momento contava com forte apoio dos Estados Unidos, estava disposta a buscar uma solução para o conflito na Bósnia, com a aplicação da força se necessário.

Na avaliação de Economides e Taylor, a ofensiva da OTAN abriu o caminho para as negociações que tiveram início em 9 de setembro de 1995 e se estenderam até 14 de dezembro daquele mesmo ano, quando os presidentes da República da Bósnia-Herzegovina, da República da Croácia, e da República Federativa da Iugoslávia assinaram os “Acordos de Dayton”. Os acordos estabeleceram os princípios para a manutenção da unidade e soberania da República da Bósnia-Herzegovina, e delinearam as responsabilidades das instituições internacionais que atuariam na região para garantir que a paz perdurasse.

A Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE) assumiria as tarefas de criar mecanismos de construção de confiança, monitoramento de eleições e controle de armas na região, além de coordenar junto ao Conselho Europeu as atividades da Comissão de Direitos Humanos que foi criada pelos Acordos de Dayton. A ONU continuaria supervisionando as atividades do Tribunal Internacional instaurado para julgar os responsáveis pelas violações do direito humanitário na ex-Iugoslávia. A OTAN, por sua vez, assumiria um papel crucial no destacamento da “Força de Implementação” (*Implementation Force*– IFOR), envolvendo-se militarmente para garantir o sucesso do processo de paz. Cerca de 60.000 oficiais, 20.000 deles norte-americanos, fizeram parte do contingente da IFOR que em poucos meses conseguiu controlar a violência na Bósnia.

A UNPROFOR passou por uma reestruturação, sendo substituída por outras três operações de paz que atuavam de forma coordenada: a “Operação de Restauração da Confiança na Croácia” (UNCRO); a “Força de Desdobramento Preventivo das Nações Unidas” (UNPREDEP), que atuaria no território da Macedônia; e a “Missão das Nações Unidas na

Bósnia-Herzegovina” (UNMIBH). Durante todo o conflito na ex-Iugoslávia, o CSNU atuou de forma reativa, mudando constantemente o mandato da UNPROFOR. Entre o início do envolvimento da ONU no conflito até a substituição desta pela IFOR, o CSNU adotou quase noventa resoluções sobre o assunto. As principais estão descritas na tabela abaixo.

Tabela 4.1 As principais resoluções do Conselho de Segurança da ONU com relação ao conflito na Iugoslávia (1991-1995)

Número da resolução do Conselho de Segurança	Data de aprovação da resolução	Decisões e objetivos estabelecidos
713	25/09/1991	Decreta um embargo de armamentos a todas as repúblicas da Iugoslávia
743	21/02/1992	Estabelece a UNPROFOR para monitorar o cessar-fogo nas Áreas de Proteção (UNPAs – <i>United Nations Protected Areas</i>) na Croácia
757	30/05/1992	Impõe sanções sobre a Sérvia e Montenegro
758	08/06/1992	Amplia o mandato da UNPROFOR, incluindo a Bósnia como área de atuação, e determina a proteção da entrega de assistência humanitária
764	13/07/1992	Determina que a UNPROFOR atue na segurança do aeroporto de Sarajevo e suas adjacências
770	13/08/1992	Requisita o acesso a todos os campos de refugiados e prisioneiros de guerra
776	14/09/1992	Amplia o mandato da UNPROFOR para incluir a proteção aos comboios de ajuda humanitária
781	09/10/1992	Cria uma zona livre de trânsito aéreo (<i>no-fly zone</i>) sobre a Bósnia

816	31/03/1993	Autoriza o contingente da UNPROFOR a utilizar medidas coercitivas para garantir o respeito à zona livre de trânsito aéreo (<i>no-fly zone</i>) sobre a Bósnia
819	16/04/1993	Estabelece uma área protegida (<i>safe area</i>) em Srebrenica
824	06/05/1993	Designa Sarajevo, Tuzla, Zepa, Gorazde e Bihac como áreas protegidas (<i>safe areas</i>) e autoriza um aumento de 50 observadores militares no contingente da UNPROFOR
827	25/05/1993	Cria o Tribunal Criminal Internacional para a Iugoslávia
836	04/06/1993	Autoriza o contingente da UNPROFOR a utilizar a força aérea para dissuadir ataques contra as áreas protegidas
913	22/04/1993	Autoriza a UNPROFOR a coletar e armazenar armas pesadas dos beligerantes que atuam em Gorazde
998	16/06/1995	Saúda a criação e o destacamento da Força de Reação Rápida da OTAN
1035	21/12/1995	Autoriza o destacamento da IFOR, sob responsabilidade da OTAN

Adaptado de Bellamy *et al*, (2004), *op. cit.*, p. 134

As modificações do mandato da UNPROFOR indicam que a missão passou por modificações em sua estrutura, reagindo de três maneiras diferentes às dinâmicas do conflito: originalmente criada nos moldes de uma “operação tradicional”, nos termos do Capítulo VI, a missão evoluiu para o formato de “manutenção da paz não-coercitiva” ao adquirir tarefas nas

áreas de direitos humanos e policiamento, e, com o recrudescimento do conflito, transformou-se em uma missão de “imposição da paz”, embora tenha transferido a tarefa da aplicação da força para a OTAN. Apesar das diversas alterações dos objetivos da UNPROFOR, a missão não obteve os meios necessários para execução de seu mandato. A relutância em aumentar o contingente militar e em disponibilizar equipamento adequado às circunstâncias do confronto foram alguns dos entraves à operacionalização da UNPROFOR. Esta inadequação entre os meios e os fins gerou muitos problemas para a ONU, até que o CSNU decidiu transferir as atividades de resolução do conflito para a OTAN.

Como saldo final do conflito na Bósnia, onde a missão de paz da ONU deveria ter sido mais atuante, Byers aponta que

Cerca de 250 mil pessoas foram mortas, milhões perderam suas casas e mulheres em incontável quantidade foram estupradas e engravidadas à força – tudo isso num continente europeu que, em rápido processo de unificação após o fim da Guerra Fria, tinha como uma de suas principais missões a proteção dos direitos humanos.¹⁵⁸

No campo operacional, a UNPROFOR não foi capaz de impedir as violações dos direitos humanos em larga escala. O episódio ocorrido em Srebrenica, quando aos olhos do contingente militar da UNPROFOR os sérvios empreenderam uma campanha de terror contra milhares de civis, é um dos maiores exemplos da falta de capacidade da ONU para corresponder com meios necessários para cumprir os objetivos do mandato da operação de paz.

No campo da diplomacia preventiva e do *peacemaking*, a ONU teve pouco sucesso em negociar um acordo político para colocar fim à violência dentro e entre as repúblicas da extinta Iugoslávia. A opção inicial de negociar o conflito tratando-o como uma questão de restauração das fronteiras – e até mesmo da soberania– do Estado iugoslavo, e não como um

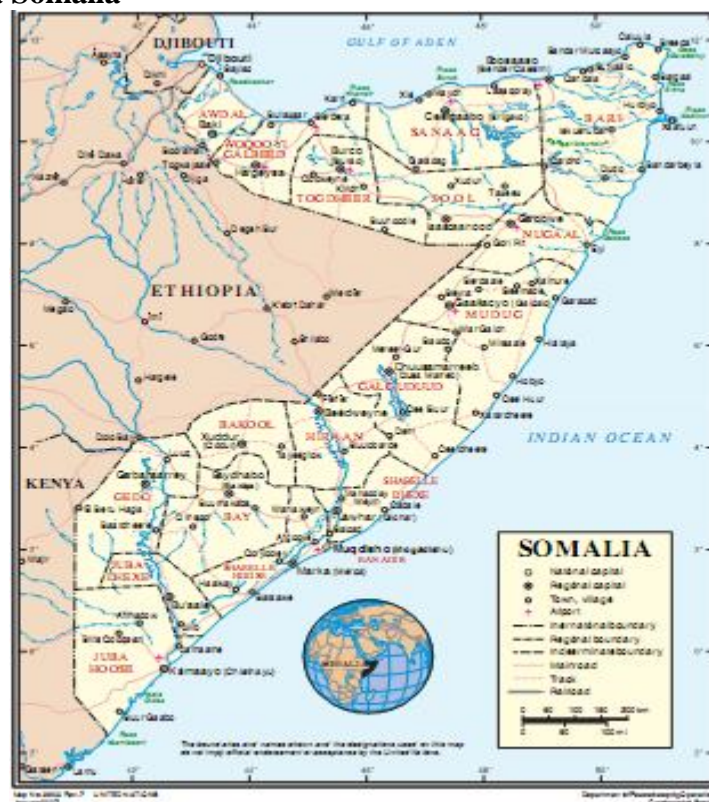
¹⁵⁸ BYERS, (2007), *op. cit.*, p. 34.

problema que envolvia a proteção dos direitos de minorias étnicas e a autodeterminação dos povos, impôs uma série de entraves à operacionalização do conceito de *peacekeeping*, uma vez que levou ao estabelecimento de uma missão que não correspondia às características do conflito.

A atuação da ONU na ex-Iugoslávia mostra que mesmo quando decidida a intervir para buscar a resolução de conflitos dentro das fronteiras de um país, a ONU necessita ter pleno conhecimento da natureza do conflito e das dinâmicas internas ao mesmo para não delegar objetivos irrealizáveis à missão. Adicionalmente, necessita dispor de recursos humanos e financeiros suficientes, além do apoio dos Estados membros, para que seu projeto de restauração da paz seja colocado integralmente em prática.

4.3 SOMÁLIA (1992-1995)

Figura 4.3 Mapa da Somália



Fonte: United Nations Cartographic Section. Map N° 3690, Rev. 7, January 2007.

O envolvimento das Nações Unidas na Somália no início da década de 1990 representou um marco nas operações de paz. Pela primeira vez desde a fundação da ONU, o CSNU considerou que uma crise humanitária dentro de um Estado representava uma “ameaça à paz e segurança internacionais”, justificando o uso de medidas coercitivas para lidar com a situação. A invocação do Capítulo VII para tratar de uma questão intra-estatal que combinava a ausência de governo, uma prolongada guerra civil e uma população em condições de pobreza extrema ocasionou diversas conseqüências à atuação da ONU como instituição promotora da paz.

A Somália é um país localizado no Chifre da África e possui uma organização política bastante peculiar. Apesar da diversidade cultural e lingüística não causar sérias divergências entre os somalis, a organização política deste povo está enraizada em uma divisão descentralizada de clãs e sub-clãs onde os laços genealógicos são determinantes. Em janeiro de 1991, três movimentos opositoristas se uniram para colocar fim ao governo do ditador Mohamed Siyad Barre, representante do clã Darod, que desde 1969 controlava o país. Após o ocorrido, os dois líderes do movimento *United Somali Congress* (USC), o general Mohamed Farad Aidid e o empresário Ali Mohamed Mahdi, ambos representantes do clã Hawiye, não chegaram a um acordo sobre a divisão do poder na Somália e deram início a uma violenta guerra civil que fragmentou a capital Mogadíscio em dois campos armados. Para completar o cenário caótico, no noroeste do país os dirigentes locais reivindicavam a criação de um Estado independente que se chamaria “Somalilândia”.¹⁵⁹

Não obstante a violência entre clãs e facções somalis, o país enfrentava uma época de seca que desencadeou uma grave escassez de alimentos. De acordo com a ONU, calcula-se que

¹⁵⁹ Departamento de Operações de Paz da ONU (DPKO). Adaptado de *Blue Helmets: A Review of United Nations Peacekeeping*, dezembro de 1996. Disponível em <http://un.org/spanish/Depts/dpko/dpko/co_mission/unosomi.htm> Acesso em 15 de janeiro de 2009.

em 1992 quase 4,5 milhões de pessoas, que representavam mais da metade da população da Somália, viviam ameaçadas pela fome, desnutrição e outras doenças correlatas.

Diante a situação de um país que carecia de um governo oficialmente estabelecido e enfrentava uma grave onda de violência e crise humanitária que somente no ano de 1992 matou cerca de 350 mil pessoas,¹⁶⁰ o CSNU da ONU aprovou a resolução 751 (1992), de 24 de abril de 1992, que estabelecia a “Operação das Nações Unidas na Somália” (*United Nations Operation in Somalia– UNOSOM*), inicialmente prevista para garantir as atividades de assistência humanitária no país.¹⁶¹ Antes disso, o Conselho declarou um embargo geral e completo de armas à Somália, respaldado pelo Capítulo VII da Carta de São Francisco.¹⁶²

Embora naquele momento a Somália fosse freqüentemente apontada como exemplo de “Estado falido”, ou seja, carente de dirigentes legitimamente constituídos que garantissem as mínimas condições de vida dos cidadãos somalis, os representantes da comunidade internacional reconheceram Aidid e Madhi como interlocutores válidos para tentar iniciar um processo de negociação para o fim das hostilidades. Os dois oponentes foram convidados pelo Secretário-Geral Boutros-Ghali para viajar a Nova York a fim de assinar um cessar-fogo na sede da ONU, concretizado no dia 3 de março de 1992. No mês seguinte, o diplomata argelino Mohammed Sahnoun foi nomeado Representante Especial para a Somália e iniciou a mediação para que as partes em conflito aceitassem o destacamento de 50 observadores militares desarmados em Mogadício. Os observadores desembarcaram na Somália somente em 23 de junho daquele ano,

¹⁶⁰ BELLAMY *et. al.*, (2004), *op. cit.*, p. 157.

¹⁶¹ S/RES/ 751 (1992), Conselho de Segurança, Nações Unidas, 24 de abril de 1992. Disponível em <<http://www.un.org/documents/sc/res/1992/scres92.htm>> Acesso em 25 de abril de 2009.

¹⁶² S/RES/ 733 (1992), Conselho de Segurança, Nações Unidas, 23 de janeiro de 1992. Disponível em <<http://www.un.org/documents/sc/res/1992/scres92.htm>> Acesso em 25 de abril de 2009.

com o objetivo de supervisionar o cessar-fogo entre as facções rivais.¹⁶³ Poucos foram os esforços para a negociação de um acordo que promovesse a reconciliação política na Somália e revertesse o vácuo de autoridade deixado após a queda de Siyad Barre. A ONU preferiu concentrar suas atividades na busca de uma trégua que permitisse o pleno desenvolvimento de operações de ajuda humanitária.

Tornou-se evidente que um reduzido contingente militar desarmado, com apenas 50 integrantes, não seria capaz de atuar no contexto de violência que se desenvolvia na capital da Somália, principalmente porque o cessar-fogo assinado entre as partes em conflito não havia saído do papel. Com os problemas políticos e de segurança praticamente intratáveis, o Representante Especial da ONU sugeriu que a organização concentrasse seus esforços para aliviar o problema da fome, uma vez que um quarto da população daquele país corria risco de morte por inanição; mas ao mesmo tempo admitiu que não contava com os recursos humanos e logísticos necessários para proteger a distribuição de alimentos.

Frente à deterioração do conflito e da crise humanitária, o CSNU aprovou o envio de mais 3.500 *peacekeepers* à Somália, desta vez armados, mas autorizados a utilizar a força somente em autodefesa. Os contingentes deveriam se dividir em quatro áreas de operação – Mogadício, Berbera, Bossasso e Kismayo – e sua principal tarefa era proteger os comboios de ajuda humanitária, garantindo a distribuição de mantimentos à população ameaçada pela fome.¹⁶⁴ Poucos tempo depois, adicionou-se mais três unidades logísticas à UNOSOM, que em 8 de setembro de 1992 contava com um contingente autorizado de 4.219 militares e 50 observadores desarmados.

¹⁶³ Os países que forneceram observadores militares para a UNOSOM foram Áustria, Bangladesh, Tchecoslováquia, Egito, Fiji, Finlândia, Indonésia, Jordânia, Marrocos e Zimbábue.

¹⁶⁴ S/RES/ 775 (1992), Conselho de Segurança, Nações Unidas, 28 de agosto de 1992. Disponível em <<http://www.un.org/documents/sc/res/1992/scres92.htm>> Acesso em 25 de abril de 2009.

Somente em meados de novembro as tropas da ONU conseguiram assumir o controle do aeroporto de Mogadício, principal ponto de entrada da ajuda humanitária proveniente dos programas, agências e fundos nas Nações Unidas, assim como de organizações não-governamentais. Apesar de Boutros-Ghali ter desenvolvido o “Programa de Ação de 100 dias para a Prestação Acelerada de Assistência Humanitária”, previsto para melhorar a coordenação das atividades nas áreas de alimentação, saúde, saneamento básico e apoio aos refugiados, o plano não foi colocado em prática pela falta de cooperação das partes em conflito, que se opuseram ao trabalho da ONU. De acordo com o Departamento de Operações de Paz da ONU, em 28 de outubro de 1992, o general Aidid ordenou a expulsão do coordenador da área de Assistência Humanitária da UNOSOM, e dias depois as facções que o apoiavam abriram fogo contra os *peacekeepers* que controlavam o aeroporto da capital. Da mesma forma, o opositor de Aidid, Mohamed Mahdi, ordenou o bombardeio de barcos que transportavam alimentos quando estes tentavam atracar no porto de Mogadício.¹⁶⁵

Em novembro de 1992, a manutenção das tropas da ONU na Somália tornou-se praticamente insustentável. As tropas paquistanesas que atuavam no aeroporto da capital haviam sido alvo de disparos, assim como a segurança dos funcionários das organizações de assistência humanitária também estava ameaçada. Muitos desses funcionários, que trabalhavam sob a proteção da ONU, sofreram seqüestros e enfrentaram a pressão dos grupos armados que saqueavam os comboios humanitários. Calcula-se que naquele momento cerca de 80% da ajuda humanitária destinada ao país não chegava ao seu destino final e acabava em poder das milícias.¹⁶⁶

¹⁶⁵ Departamento de Operações de Paz da ONU (DPKO). Adaptado de *Blue Helmets: A Review of United Nations Peacekeeping*, dezembro de 1996. Disponível em <http://un.org/spanish/Depts/dpko/dpko/co_mission/unosomi.htm> Acesso em 15 de janeiro de 2009.

¹⁶⁶ PATRIOTA, (1998), *op. cit.*, p. 76.

O ambiente caótico que se agravava cada vez mais na Somália foi intensamente reportado pela mídia internacional, que chocou a opinião pública mundial com as imagens da violência e da penúria que assolavam os povos daquele país. Os Estados Unidos, que até então se limitavam a financiar parte das operações humanitárias da Cruz Vermelha na Somália, decidiram se envolver diretamente na questão. Inicialmente comprometido com as eleições norte-americanas na qual foi derrotado, George Bush, o arquiteto da “nova ordem mundial”, sentiu-se na incumbência de dar uma resposta à crise no país africano.

Em 21 de novembro de 1992, o CSNU Nacional reuniu-se em Washington e, seguindo as recomendações do chefe de estado-maior, o general Colin Powell, decidiu apoiar o envolvimento dos Estados Unidos na Somália, mas com três condições: a missão primordial dos norte-americanos estaria limitada a garantir a segurança para a distribuição de ajuda humanitária; o alcance das operações norte-americanas seria confinado às áreas mais devastadas da Somália, principalmente Mogadício, Berbera e Baidoa; e a missão deveria ser finalizada preferencialmente antes do início do mandato do novo presidente, Bill Clinton, em janeiro de 1993.¹⁶⁷

As condições impostas pelo CSNU Nacional evidenciaram que os Estados Unidos pretendiam se envolver estritamente com os assuntos humanitários, deixando os aspectos políticos e diplomáticos da missão a cargo da ONU. Embora mais tarde ficasse evidente que seria impossível tratar a crise humanitária da Somália sem se preocupar com o contexto político atrelado a ela, a oferta norte-americana foi amplamente aceita dentro do CSNU, inclusive por aqueles países que tradicionalmente apresentam restrições quanto ao uso de argumentos humanitários para justificar a interferência nos assuntos internos de outro país, como é o caso da China.

¹⁶⁷ LEWIS, I.; MAYALL, J. *Somalia*. p. 124. In: BERDAL, M.; ECONOMIDES, S. (eds.). *United Nations Interventionism 1991-2004*. 2ª ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2007. pp. 108-138.

A resolução 794 (1992), aprovada por unanimidade pelo CSNU em 3 de dezembro de 1992, estabeleceu a *Unified Task Force (UNITAF)*, que autorizou os Estados Unidos a intervir militarmente na Somália utilizando todos os meios necessários para garantir um ambiente seguro no qual fossem realizadas as operações de assistência humanitária¹⁶⁸. Pela primeira vez desde a fundação das Nações Unidas uma operação de caráter humanitário foi aprovada sob o respaldo do Capítulo VII da Carta de São Francisco, e sem o consentimento explícito das partes em conflito.

As ações dos Estados Unidos na Somália, que ficaram conhecidas como *Operation Restore Hope*, mobilizaram cerca de 25 mil soldados norte-americanos e tiveram início poucos dias após sua aprovação. Nas primeiras semanas os resultados foram positivos, visto que as rotas de distribuição de alimentos foram desobstruídas e a ajuda humanitária chegava às pessoas mais necessitadas. As milícias somalis, confrontadas pelo aparato bélico norte-americano, reduziram as ações hostis contra o pessoal da ONU e das organizações não-governamentais que prestavam serviços na Somália. No entanto, o desejo do Secretário-Geral da ONU de iniciar um processo de reconciliação nacional na Somália confrontou diretamente as condições pré-estabelecidas pelos norte-americanos para se envolver na questão. A ONU passou a considerar que para criar um “ambiente seguro e estável” na Somália seria necessário reforçar as ações na área de desarmamento das facções rivais como forma de prevenir a reescalada do conflito. Com esse intento, Boutros-Ghali se empenhou para garantir a presença dos soldados norte-americanos na Somália e dar continuidade à missão.

A nova administração Clinton concordou em expandir o papel dos soldados norte-americanos nos esforços de imposição da paz na Somália. Com o fim do mandato da UNITAF, em março de 1993, o CSNU, tendo por base os impactos positivos desta missão nas áreas de

¹⁶⁸ Outros países forneceram tropas para apoiar a intervenção dos Estados Unidos na Somália, tal como França, Itália, Bélgica, Arábia Saudita, Egito e Marrocos.

segurança e assistência humanitária, decidiu substituí-la por uma operação de imposição da paz nos mesmos moldes: um mandato coercitivo, respaldado pelo Capítulo VII, que buscaria completar as tarefas iniciadas pela UNITAF para a restauração da paz e estabilidade na Somália. Essa nova operação ficou conhecida como **UNOSOM II** e foi autorizada pelo CSNU em 26 de março de 1993, com base na resolução 814 (1993).¹⁶⁹

Apesar do caráter coercitivo e da falta de consentimento das partes para autorizar a UNOSOM II, que nos leva a classificá-la como uma missão de imposição da paz, o mandato desta operação era bastante diversificado, combinando *peacemaking*, *peacekeeping* e *peacebuilding*. A multidimensionalidade da UNOSOM II pode ser constatada, por exemplo, nos diversos objetivos descritos em seu mandato:

- supervisionar o fim das hostilidades entre as facções somalis;
- impedir o retorno da violência;
- empreender ações de desarmamento;
- manter a segurança nos portos e aeroportos e nas linhas de comunicação necessárias às atividades de assistência humanitária;
- remover as minas terrestres,
- ajudar na repatriação dos refugiados;
- auxiliar na reconstrução econômica, social e política da Somália;
- restabelecer a estrutura institucional do país;
- trabalhar visando a reconciliação nacional;
- ajudar na criação de um Estado somali baseado em um governo democrático;
- reabilitar a economia e a infra-estrutura do país.

A complexidade do mandato da UNOSOM II exigia um robusto componente militar e civil para executar as diversas tarefas estabelecidas pela ONU: 20 mil *peacekeepers*, oito mil

¹⁶⁹ Departamento de Operações de Paz da ONU (DPKO). Adaptado de *Blue Helmets: A Review of United Nations Peacekeeping*, dezembro de 1996. Disponível em <http://un.org/spanish/Depts/dpko/dpko/co_mission/unosomi.htm> Acesso em 15 de janeiro de 2009.

profissionais de apoio logístico e três mil funcionários civis. O comando militar da operação ficou a cargo do tenente general Levik Bir, da Turquia, que havia trabalhado em conjunto com os norte-americanos na OTAN. Já o norte-americano Jonathan Howe, ex-assessor de segurança do governo Bush, foi nomeado Representante Especial do Secretário-Geral para a Somália. Na visão de Lewis e Mayall, o fato dos principais cargos de chefia da UNOSOM II terem sido delegados a pessoas que tinham fortes ligações com o Pentágono relacionava-se com o desejo do Secretário-Geral da ONU de garantir um forte comprometimento dos Estados Unidos com a missão.¹⁷⁰

Em um contexto mais amplo, tornava-se cada vez mais evidente que o êxito das operações de paz dependia em grande parte da disposição das grandes potências em destinar recursos financeiros e humanos àquelas missões, principalmente porque a ONU, no início da década de 1990, se envolveu em diversos cenários de conflito e as demandas aumentaram exponencialmente.

Concomitante ao destacamento da UNOSOM II, Boutros-Ghali concentrou seus esforços no processo diplomático de reconstrução e reconciliação nacional convocando duas conferências sobre a Somália. A primeira, ocorrida entre os dias 11 e 13 de março de 1993 em Addis Abeba, conseguiu mobilizar cerca de 130 milhões de dólares para um programa de assistência humanitária que buscava, entre outros objetivos, a reconstrução da infra-estrutura do país e a geração de empregos, assim como o retorno voluntário de aproximadamente 300 mil refugiados e deslocados internos. Já em 15 de março de 1993, a “Conferência sobre a Reconciliação Nacional na Somália”, também em Addis Abeba, reuniu os dirigentes de 15 movimentos políticos somalis que se comprometeram com o processo de reabilitação do país. O “Acordo do Primeiro Período de Sessões da Conferência Nacional na Somália” estabeleceu metas

¹⁷⁰ LEWIS; MAYALL, (2007), *op. cit.*, p. 129.

em quatro áreas principais: desarmamento e segurança; reabilitação e reconstrução; restituição de bens e solução de controvérsias; e mecanismos de transição.¹⁷¹

Contudo, as esperanças de avançar no processo de paz na Somália foram interrompidas antes mesmo do início da implementação dos acordos diplomáticos. Em 5 de junho de 1993, 25 *peacekeepers* paquistaneses foram mortos ao realizar uma inspeção não anunciada em um depósito de armas vizinho à estação de rádio controlada por Aidid na capital. Neste incidente, outros capacetes azuis foram seqüestrados e mais de 50 ficaram feridos. No dia seguinte, o CSNU adotou a resolução 837 (1993), autorizando a UNOSOM II a tomar “todas as medidas necessárias contra os responsáveis pelo ataque”.¹⁷² Essa resolução foi recebida pelo Representante Especial da ONU para a Somália, Jonathan Howe, como um cheque em branco para punir o general Aidid, o suposto mandante do ataque aos *peacekeepers* da ONU. Howe declarou Aidid um “fora da lei” e ofereceu 20 mil dólares àquele que o capturasse. O governo dos Estados Unidos autorizou o envio de 400 soldados *rangers* e de uma Força de Reação Rápida para capturar o general Aidid e seus principais assessores. As forças norte-americanas passaram a agir de forma autônoma, fora do comando e controle da ONU.

Após diversos confrontos na capital da Somália, que resultaram na morte do ministro da Defesa de Aidid e de quatro jornalistas e soldados nigerianos e paquistaneses que estavam a serviço da ONU, os *rangers* iniciaram uma operação em 3 de outubro de 1993 para capturar alguns assessores de Aidid que supostamente estavam em um hotel ao sul de Mogadício. Neste episódio, as facções somalis conseguiram derrubar dois helicópteros dos Estados Unidos, ocasionando a morte de 18 soldados norte-americanos, um soldado sob mandato da ONU e 312

¹⁷¹ *Ibid.*

¹⁷² PATRIOTA, (1998), *op. cit.*, p. 77.

somalis, além das centenas de pessoas que ficaram feridas.¹⁷³ A comoção da opinião pública mundial, e principalmente norte-americana, veio à tona quando canais de televisão transmitiram as imagens de um soldado norte-americano sendo arrastado pelas ruas de Mogadíscio. Após uma rápida ofensiva com forças aéreas, navais e terrestres, os Estados Unidos declararam que retirariam suas tropas da Somália no mais tardar em 31 de março de 1994. Os governos da Bélgica, França e Itália também anunciaram a retirada de suas tropas da Somália no início de 1994.

Embora esses acontecimentos revelassem um retrocesso da operação da ONU na Somália, deixando o país novamente mergulhado em uma violenta guerra civil, o Secretário-Geral da ONU decidiu prosseguir na tentativa de mediar o conflito. Em 22 de outubro de 1993, Boutros-Ghali visitou a Somália e abriu uma rodada de negociações com a União Africana e os líderes da Liga Árabe, na qual o presidente da Etiópia desempenhou papel de destaque. Naquele momento, começou a transparecer o desejo da ONU de apostar em uma articulação regional para buscar a negociação política para o término do conflito. Ao final de março de 1994, sob o respaldo dos signatários dos acordos de Addis Abeba e de outros representantes da sociedade somali, e após agitadas negociações no Cairo e em Nairobi, Aidid e Mahdi assinaram a “Declaração sobre a Reconciliação Nacional” na qual se comprometeram em restabelecer a paz na Somália mediante um cessar-fogo e o desarmamento voluntário. O CSNU reformulou o mandato da UNOSOM II, retirando os traços de imposição da paz e reforçando as características de manutenção da paz não-coercitiva, reduzindo o contingente da missão de 22 mil para 15 mil *peacekeepers*, todos eles provenientes de países periféricos, como Paquistão, Egito e Bangladesh,

¹⁷³ *Ibid.*, p. 78.

já que as grandes potências não mais interfeririam diretamente na questão após o episódio da morte dos soldados norte-americanos.

A falta de cooperação entre as facções de Aidid e Mahdi para o cumprimento dos dispositivos da “Declaração sobre a Reconciliação Nacional” colocava cada vez mais distante o objetivo da ONU de auxiliar no processo de reabilitação política da Somália. Conforme as manifestações de violência aumentavam por todo território, principalmente na capital, tornava-se quase impossível visualizar a construção de uma estrutura governamental naquele país. Com isso, Boutros-Ghali declarou que estava cada vez mais complicado justificar aos Estados membros das Nações Unidas o peso e os custos de se manter a operação de paz na Somália.¹⁷⁴ Finalmente, em novembro de 1994, o CSNU decidiu por consenso que o mandato da UNOSOM II terminaria em 31 de março de 1995, quando todas as tropas da ONU abandonariam a Somália.¹⁷⁵ Antes que se processasse a retirada total dos *peacekeepers*, as facções rivais começaram a dialogar para chegar a um acordo de paz, desta vez sem qualquer interferência da ONU. Em 21 de fevereiro de 1995, Aidid e Mahdi assinaram o tratado de paz que versava sobre a reconciliação nacional e a solução pacífica de controvérsias, e por meio do qual eles se comprometeram a disputar a presidência da Somália mediante eleições democráticas, e não pela força. No entanto, poucos progressos foram alcançados, visto que até hoje não existe no país algo parecido com uma autoridade estatal centralizada.

De modo geral, a ONU avalia que sua atuação na Somália obteve maior êxito no âmbito humanitário, beneficiando milhões de somalis que estavam à beira da morte por inanição. O Departamento de Operações de Paz calcula que sem o esforço da ONU seriam perdidas

¹⁷⁴ S/ 1994/ 1166, United Nations Security Council, Report by the Secretary-General concerning the Situation in Somalia, 14 October 1994. Disponível em <http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/co_mission/unosom2rep.html> Acesso em 25 de abril de 2009.

¹⁷⁵ S/RES/ 954 (1994), Conselho de Segurança, Nações Unidas, 4 de novembro de 1994. Disponível em <<http://www.un.org/Docs/scres/1994/scres94.htm>> Acesso em 15 de abril de 2009.

aproximadamente quatro milhões de vidas.¹⁷⁶ Nos âmbitos político e diplomático, entretanto, os resultados deixaram a desejar: o cessar-fogo entre as facções rivais foi desrespeitado, a segurança da população obteve pouca melhora e os programas de reconciliação nacional e restabelecimento da estrutura institucional do país não progrediram.

4.4 CONSIDERAÇÕES SOBRE EXPERIÊNCIAS ANALISADAS

A análise da atuação da ONU no Camboja mostrou o novo papel que a organização assumiu no pós-GF na área de manutenção da paz, um papel delegado a ela por aqueles mesmos que, durante anos, apoiaram e sustentaram alguns conflitos no chamado “Terceiro Mundo”. Esses conflitos, conhecidos também como *proxy wars* (guerras por procuração) em uma alusão às disputas indiretas entre Estados Unidos e União Soviética quando estes forneciam ajuda econômica e militar aos seus respectivos aliados, entraram em fase de estagnação no período de distensão leste-oeste, quando esse auxílio parou de fluir. Foi neste momento que os membros do CSNU decidiram garantir à ONU a responsabilidade de acompanhar os processos de reconciliação nacional e auxiliar na transição do conflito para a paz. Nestas experiências, que denominamos no capítulo anterior *administração transitória*, a participação da ONU nos processos de paz institucionalizou-se através de instrumentos jurídicos formais, que incluíam em seus dispositivos o escopo das ações desta organização. No caso do Camboja, a atuação da ONU oficializou-se nos “Acordos de Paris”, de 23 de outubro de 1991, que transferiram para esta organização internacional a “autoridade suprema” do país.

A resolução do CSNU que autorizou a operação de administração transitória no Camboja (UNTAC) estabeleceu cinco objetivos principais a serem alcançados – I) supervisionar

¹⁷⁶ Departamento de Operações de Paz da ONU (DPKO). Adaptado de *Blue Helmets: A Review of United Nations Peacekeeping*, dezembro de 1996. Disponível em <http://un.org/spanish/Depts/dpko/dpko/co_mission/unosomi.htm> Acesso em 15 de janeiro de 2009.

o cessar-fogo; II) desarmar os grupos rivais; III) controlar as atividades administrativas e as questões de policiamento; IV) garantir o respeito aos direitos humanos; e V) realizar eleições “livres e justas”. Embora os meios disponibilizados para o cumprimento dessas tarefas tenham sido quantitativamente razoáveis,¹⁷⁷ a capacidade de coordenar esses recursos foi minada pela demora para colocá-los em operação, pela falta de capacitação dos mesmos e pela recusa de algumas partes em conflito em cooperar com o processo transitório. Por exemplo, boa parte do contingente militar multinacional da UNTAC, que demorou quase um ano para atingir sua composição máxima de 15 mil soldados, não possuía conhecimento dos idiomas oficiais (inglês ou francês) para comunicar-se entre si e com a população local, o que dificultou seu trabalho. Além disso, os *peacekeepers* não estavam autorizados a utilizar a força para controlar as situações de violência que ameaçavam o cumprimento do cessar-fogo e o desenvolvimento dos programas de desarmamento, a não ser que sua própria vida estivesse em risco. Ou seja, a observância dos fundamentos da manutenção da paz tradicional, ao mesmo tempo em que garantia o respaldo para que a ONU mediasse o conflito, limitava sua atuação em determinadas situações que ameaçavam o pleno cumprimento do mandato.

Não estamos aqui defendendo a utilização da força por parte dos *peacekeepers*. O que objetivamos demonstrar é que mesmo quando a ONU possuía recursos suficientes para controlar determinadas situações que colocavam em risco o andamento das missões, optou-se pela observância dos princípios da manutenção da paz tradicional, princípios estes que se desenvolveram em um contexto bem diferente daquele encontrado no Camboja.

¹⁷⁷ Conforme os dados disponibilizados pelo Departamento de Operações de Paz da ONU, quase 18 mil *peacekeepers* foram enviados ao Camboja, um país que já havia negociado o acordo político para o fim do conflito, o que representa quase a mesma quantidade de efetivos enviada à Iugoslávia quando a violência se espalhava vertiginosamente por suas repúblicas

A atuação da ONU na ex-Iugoslávia, por sua vez, fornece um cenário diferente para reflexionar sobre a adequação dos meios utilizados pela ONU na tentativa de resolução de conflitos intra-estatais. Neste caso, houve o equívoco inicial de tratar um conflito multifacetado, que envolvia o desejo das repúblicas da federação de emanciparem-se e a repressão dos direitos das minorias, como uma questão de restauração do Estado iugoslavo que se esfacelava. Com isso, a ONU iniciou a mediação do conflito prestando os bons ofícios aos representantes da Sérvia e da Croácia para buscar um cessar-fogo que nunca saiu do papel, ignorando a violência que se disseminava na Bósnia-Herzegovina. Tanto que a primeira medida autorizada pelo CSNU após a imposição de um embargo de armas foi o estabelecimento de uma missão não-coercitiva para monitorar o cessar-fogo nas “áreas de proteção” negociadas na Croácia.

Com a deterioração da crise humanitária na Bósnia, o órgão decidiu expandir a missão para também abranger esta área, mas, buscando respeitar o princípio da imparcialidade e do uso da força somente em autodefesa, não forneceu os meios necessários para que os *peacekeepers* garantissem a segurança da população que se encontrava nas “áreas de proteção” na Croácia e nas *safe areas* que circunscreviam algumas regiões da Bósnia. Dessa forma, abriu-se espaço para o fenômeno que ficou conhecido como *well-fed dead*¹⁷⁸ – aquelas pessoas confinadas nas áreas de segurança, que viviam com a ajuda das agências humanitárias internacionais e que mais tarde foram massacradas aos olhos dos *peacekeepers*, revelando a lição que ajuda humanitária sem proteção militar poderia ser insignificante. Na avaliação de Weiss, a tímida intervenção militar na Bósnia e a decisão de se estabelecer “áreas de segurança” serviram para perpetuar a violência,

¹⁷⁸ Em português, a expressão pode ser traduzida como “mortos bem alimentados” ou “cadáveres bem alimentados”.

uma vez que a concentração de bósnios muçulmanos facilitou seu massacre em massa ocorrido naquelas regiões.¹⁷⁹

Outro problema enfrentado na missão na ex-Iugoslávia refere-se à falta de contingentes necessários para implementar o mandato. Com uma força inicialmente composta por 13 mil *peacekeepers* (entre militares, policiais e funcionários internacionais) que havia sido projetada para atuar no monitoramento do cessar-fogo nas áreas de proteção na Croácia, a missão não possuía contingentes suficientes para serem enviados à Bósnia. A recomendação do Secretário-Geral para um reforço de 34 mil soldados foi respondida pelo CSNU com a disponibilidade de apenas 7.600 efetivos. Para se ter idéia, a “Força de Implementação” da OTAN (IFOR) enviada à região em meados de 1995 possuía cerca de 60 mil efetivos.

A falta de recursos humanos, entretanto, não foi um problema que atingiu somente a UNPROFOR. Com o aumento do número e da complexidade das operações de paz na década de 1990, houve também a necessidade de maiores contingentes para atuar nas atividades de manutenção da paz e resolução de conflitos da ONU. Embora os países membros da organização tenham aumentado o envio de civis e militares às operações de paz, a oferta não atingiu a demanda. A maioria das missões colocadas em prática nesse período teve partes da implementação de seu mandato prejudicada, ao menos nos primeiros meses de funcionamento, devido à dificuldade de obter o mínimo contingente necessário para se manter ativa. Como consequência direta da falta de recursos humanos suficientes para atingir o número de efetivos desejado, a ONU passou a ser menos exigente e seletiva na escolha e na preparação dos contingentes, reduzindo o período de treinamento e adaptação dos *peacekeepers*. O resultado

¹⁷⁹ WEISS, (2007), *op. cit.*, pp. 79 e 86.

disso foi o envio de pessoas despreparadas para as tarefas que deveriam executar. Na avaliação de Fontoura,

Conquanto a ONU esteja alcançando uma maior universalidade na composição de suas operações de manutenção da paz, estão aumentando os problemas de comando, devido às diferenças de cultura (religião, idioma, nível educacional, entre outros), às desigualdades de treinamento e de equipamentos dos contingentes cedidos, apesar de todos os esforços no sentido de padronizar material e adestramento por meio de manuais.¹⁸⁰

Dentro deste contexto, alguns países em desenvolvimento, a exemplo de Bangladesh e do Nepal, passaram contribuir com efetivos para as missões da ONU em diversas partes do mundo, os quais se juntaram aos contingentes fornecidos pelos tradicionais colaboradores, que são os países médios e industrializados –os chamados *middle powers*– tal como Canadá, Austrália, Suécia, Finlândia, Noruega e Dinamarca.¹⁸¹ A maioria dos países menos desenvolvidos que enviaram contingentes às missões de paz na década de 1990 especializou-se na cessão de pessoal desprovido de equipamentos e com fraco apoio logístico, exigindo que a ONU se responsabilizasse por equipar esses contingentes. Em consequência, os países mais desenvolvidos tornaram-se importantes fornecedores de materiais aos *peacekeepers*, lucrando com as compras da ONU e ao mesmo tempo poupando a vida de seus nacionais. Entre outros exemplos, podemos citar a ocasião em que a Alemanha equipou um batalhão paquistanês que prestou serviços sob a bandeira da ONU na operação de paz na ex-Iugoslávia em 1994.¹⁸²

Embora seja difícil estabelecer com clareza e rigor os motivos e interesses que levam os Estados a comprometerem-se com os riscos intrínsecos às atividades de manutenção da paz e resolução de conflitos da ONU, alguns indícios apontam que tais motivos provavelmente vão

¹⁸⁰ FONTOURA, (1999), *op. cit.*, p. 123.

¹⁸¹ Para mais informações sobre os contribuintes tradicionais das operações de paz da ONU, consultar: NEAK, Laura. “UN Peace-Keeping: In the Interest of Community or Self?”. *Journal of Peace Research*, vol. 32, nº 2, Maio 1995, pp. 181-196.

¹⁸² FONTOURA, (1999), *op. cit.*, p. 123.

muito além da preocupação com a estabilidade mundial.¹⁸³ Basta observar que alguns países fizeram da participação em operações de paz um meio de sustentar parte de suas Forças Armadas, como no caso de Bangladesh, Paquistão, Nepal e Uruguai¹⁸⁴. Quando os valores ressarcidos pela ONU¹⁸⁵ são maiores que os valores de manutenção das tropas, o país que cede contingente acaba “lucrando” com a participação nessas missões.¹⁸⁶

Outros países, principalmente aqueles que buscam integrar-se às mais altas esferas decisórias do cenário internacional, consideram o apoio às atividades de manutenção da paz como uma forma de ganhar respeito e legitimidade. No âmbito das Nações Unidas, isso se tornou evidente a partir das discussões sobre a reforma da organização, especialmente do CSNU, com a possibilidade de admissão de novos membros permanentes. O grupo que reivindica uma vaga no órgão tenta impulsionar sua candidatura envolvendo-se direta e periodicamente nas operações de paz. Dentro deste quadro, África do Sul, Índia, Brasil, Indonésia e Nigéria tornaram-se importantes fornecedores de contingentes durante a década de 1990, tendência que também se verifica na atualidade.

Neak argumenta que a maioria dos países que enviaram pessoal armado ou desarmado às operações de paz da ONU no período entre 1948 e 1990 não o fizeram por comprometimento com a comunidade global, mas sim por propósitos políticos individuais. Sob essa perspectiva, as missões de paz poderiam ser interpretadas como ações interessadas para preservar ou aumentar a projeção internacional dos Estados contribuintes. Ao contabilizar as participações de todos os

¹⁸³ O assunto é discutido em BELLAMY *et. al.*, (2004), *op. cit.*, p. 78-79.

¹⁸⁴ De acordo com González, entre janeiro e dezembro de 2005 os contingentes militares uruguaios enviados às missões MINUSTAH, UNMEE, UNOCI e MONUC receberam como reembolso da ONU um valor equivalente a 14,4% do orçamento total do Ministério da Defesa Uruguai. (In: GONZALEZ, J. *Defensa Nacional y fuerzas Armadas, Democracia e Integración Regional: Exploración en un área opaca de políticas públicas*. Montevideo: Universidad de la República/PRISFAS, 2007. Cap. VI, p 20.)

¹⁸⁵ Os valores ressarcidos pela ONU incluem, de modo geral, reembolsos por pessoal cedido e pelo uso de equipamento de propriedade dos contingentes e bens de consumo.

¹⁸⁶ FONTOURA, (1999), *op. cit.*, p. 124.

países nas operações de paz autorizadas durante o período supracitado, Neak concluiu que essas missões tornaram-se prerrogativa das potências médias, envolvendo Estados que buscavam (ou buscaram) alcançar maior influência na esfera internacional, tal como Canadá, Noruega, Dinamarca, Índia, Itália, Austrália, Brasil, Japão, entre outros.¹⁸⁷ Adicionalmente, poderíamos complementar a análise de Neak com o grupo que Nishihara denomina *peace-enforcers*, que são aqueles países inclinados a apoiar a adoção de medidas coercitivas, no âmbito do Capítulo VII da Carta da ONU, para lidar com situações de rompimento da paz e segurança internacionais. Destacamos como parte deste grupo países como Estados Unidos, França e Reino Unido, que durante a década de 1990 oscilaram entre uma atitude pró-ativa na aplicação de ações coercitivas –especialmente quando se tratava de casos de violência intra-estatal, como na Bósnia, na Somália, em Ruanda, no Haiti– e uma postura de imobilismo decorrente das preocupações com a repercussão negativa de prováveis baixas nos seus contingentes ou da falta de interesse direto na questão, principalmente após a morte dos 18 *rangers* norte-americanos na Somália.¹⁸⁸

Sobre este episódio, consideramos que a estratégia traçada pelos Estados Unidos de se envolver estritamente com as questões humanitárias na Somália mostrou-se equivocada, pois seria praticamente impossível desconsiderar o ambiente político no qual se desenvolvia a crise humanitária. Da mesma forma, se analisarmos a questão sob a perspectiva daquele que recebe a intervenção, fica evidente que, mesmo sob a alegação dos motivos humanitários, a intervenção foi entendida como um ato político. Neste caso, salientamos o fato da ONU ter traçado objetivos controversos para lidar com a crise na Somália. A proposta inicial de se preocupar somente com o âmbito humanitário evidenciou um diagnóstico pouco realista do problema no qual a organização

¹⁸⁷ NEAK, (1995), *op. cit.*

¹⁸⁸ NISHIHARA, Masashi. Trilateral Country Roles: Challenges and Opportunities. IN: *Keeping the Peace in the Post Cold War Era: Strengthening Multilateral Peacekeeping*. New York, 1993. *Apud* CARDOSO, Afonso José Sena. *O Brasil nas Operações de Paz das Nações Unidas*. Brasília: Instituto Rio Branco; Fundação Alexandre de Gusmão; Centro de Estudos Estratégicos, 1998. p. 82.

estava se envolvendo. As atividades de assistência humanitária e a proteção do trabalho das organizações não-governamentais exigiriam no mínimo o esforço político de buscar a mediação do conflito. Conforme observa Patriota, a “(...) invocação do Capítulo VII pelo CSNU no caso da Somália vinculou-se preponderantemente à crise humanitária, em detrimento de um esforço paralelo e sustentado de solução de problemas políticos responsáveis pelo caos.”¹⁸⁹

De acordo com Lewis e Mayall, parte da dificuldade da ONU em lidar com a violência na Somália pode ser explicada pelos problemas burocráticos, logísticos e financeiros que envolveram a autorização da operação de paz e pelo quadro bastante complexo e novo no qual a ONU se envolveu. Como não havia precedentes que estabelecessem os parâmetros de uma missão humanitária ou uma operação de paz em um país que não possuía governo para negociar os critérios da intervenção, as decisões da ONU sempre eram confrontadas pela dúvida entre apaziguar as partes em conflito ou opor-se a elas por meio da força.¹⁹⁰ Esse dilema pode ser constatado na maioria das operações da ONU em conflitos intra-estatais, principalmente naquelas situações em que se tornou difícil alcançar o consentimento e mesmo identificação de todas as partes em conflito para autorizar a missão, e sobretudo nas ocasiões em que a ONU teve que decidir se utilizaria a força para além da autodefesa ou se manteria sua suposta imparcialidade em detrimento do pleno andamento da operação.

Ao final da década de 1990, a ONU reconheceu a necessidade de reinterpretar os princípios da manutenção da paz tradicional frente à dinâmica das “novas guerras”, principalmente o princípio da “imparcialidade”. O “Relatório Brahimi”, documento que estabelece esta nova visão, e que será analisado no último capítulo deste trabalho, sugere que “imparcialidade” deve significar o respeito aos princípios da Carta de São Francisco, e não um

¹⁸⁹ PATRIOTA, (1998), *op. cit.*, p. 73.

¹⁹⁰ LEWIS; MAYALL, (2007), *op. cit.*, p. 122.

imperativo para que a ONU trate as partes em conflito que tentam obstruir as atividades de manutenção da paz da mesma maneira que aquelas que as respeitam. O documento reconhece que a relutância em distinguir entre “vítima” e “agressor” foi uma das faltas mais graves que prejudicou os mecanismos de resolução de conflitos intra-estatais desta organização durante a década de 1990.¹⁹¹

¹⁹¹ United Nations. *Report of the Panel on United Nations Peace Operations*. Disponível em <http://www.un.org/peace/reports/peace_operations> Acesso em 20 de abril de 2009. (Parágrafos 48-64)

CAPÍTULO 5

AS PROPOSTAS DE REVISÃO DAS ATIVIDADES DE MANUTENÇÃO DA PAZ E RESOLUÇÃO DE CONFLITOS DA ONU

A rápida expansão da agenda de segurança da ONU no pós-GF trouxe sérios problemas políticos e financeiros para esta organização internacional, frutos da dissonância entre as responsabilidades assumidas no campo da manutenção da paz e resolução de conflitos e os meios, ou a falta deles, para cumprir tarefas tão complexas. Essa “crise de responsabilidades” foi agravada pelo colapso financeiro da instituição e pelas as trágicas experiências na Somália, em Ruanda e na Bósnia-Herzegovina, que já na metade da década de 1990 geraram a necessidade de reavaliar a maneira como a ONU estava lidando com o novo cenário bélico que se vislumbrava desde o final da GF.

As limitações dos mecanismos de resolução de conflitos expostas durante as tentativas de se colocar em prática os conceitos de diplomacia preventiva, *peacemaking*, *peacekeeping* e *peace-building* trouxeram à tona a necessidade de uma nova combinação de iniciativas que aumentasse capacidades e redefinissem responsabilidades, estratégias e funções.¹⁹² O ano de 1995 pode ser considerado um divisor de águas entre a fase de grandes expectativas inaugurada após a Guerra do Golfo e o período crítico que se seguiu após o encerramento da missão na Somália, as catástrofes humanitárias na Bósnia e o imobilismo para tratar do genocídio em Ruanda. A partir de 1995 se iniciou no interior das Nações Unidas um processo de reavaliação das atividades de manutenção da paz e resolução de conflitos que buscou adequar as demandas às reais capacidades da organização.

¹⁹² DOYLE (1996), *op. cit.*, p. 10.

Neste cenário, o número de *peacekeepers* destacados para as missões de paz ao redor do mundo diminuiu consideravelmente. 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.¹⁹³ Além disso, o CSNU tornou-se relutante e mais criterioso na decisão de instituir novas operações de paz, buscando apenas manter aquelas que já haviam sido autorizadas.

Ao retomarmos a tabela 3.1, verificamos que a maioria das operações autorizadas no período 1995-1997 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 UNAVEM III (Angola/ 1995-1997) e a MONUA (Angola/ 1997-1997) constituíram outra fase da UNAVEM II (Angola/ 1991-1995). Somente em 1998-1999 foram criadas novas missões em locais onde a ONU ainda não havia se envolvido, como na República Central Africana, em Serra Leoa, no Kosovo, no Timor Leste e na República Democrática do Congo, desta vez guiadas pelas propostas de aprimoramento dos mecanismos de resolução de conflitos que haviam sido debatidas nos anos anteriores.

Neste capítulo, discutiremos o panorama de revisão das atividades de manutenção da paz e resolução de conflitos da ONU a partir da análise dos fatores que ocasionaram a desaceleração dessas atividades durante a segunda metade da década de 1990 e das propostas que surgiram no sentido de fortalecer a capacidade de resposta desta instituição aos conflitos internacionais.

¹⁹³ HANSEN, W.; RAMSBOTHAM, O.; WOODHOUSE, T. “Hawks and Doves: Peacekeeping and Conflict Resolution”. p. 4. Disponível em <<http://www.beyondintractability.org/essay/peacekeeping/?nid=1336>> Acesso em 08 de abril de 2009.

5.1 OS FATORES DA DESACELERAÇÃO DAS ATIVIDADES DE MANUTENÇÃO DA PAZ E RESOLUÇÃO DE CONFLITOS NO PERÍODO 1995-1997

O processo de redução das atividades da ONU no campo da manutenção da paz e resolução de conflitos iniciou-se a partir de uma combinação de fatores que revelaram a incapacidade desta organização para levar adiante as práticas que estavam sendo empregadas até então. O estopim desse processo foram os problemas enfrentados nas missões na Somália (1993) e na Bósnia (1995), onde a ONU mostrou-se incapaz de responder com meios adequados às “novas guerras”, e na tímida operação de paz estabelecida em Ruanda (1994) que, destituída de mandato, estrutura, contingentes e armamentos, assistiu ao genocídio de mais de 750 mil ruandeses sem ter meios para preveni-lo ou interrompê-lo.

A falta de recursos humanos e materiais para colocar em prática todas as operações autorizadas no início da década de 1990 também comprometeu o desempenho da ONU. Observamos no capítulo anterior que embora os países membros tenham aumentado o número de civis e militares enviados às missões de paz, a oferta não atingiu a demanda e a qualificação de muitos dos *peacekeepers* não correspondia aos mínimos padrões exigidos pela organização, o que prejudicou a implementação dos mandatos da maioria das missões. Adicionalmente, os custos das atividades de manutenção da paz e resolução de conflitos tornaram-se um fardo para a ONU durante a década de 1990, que viu o orçamento anual destinado às operações de paz crescer de 230,4 milhões de dólares em 1988 para mais de 3,6 bilhões ao final de 1994, ano em que 17 operações estavam em atividade em diversas regiões do mundo.¹⁹⁴

Desde 1960, em conseqüência da missão no Congo (ONUC), decidiu-se que os custos das operações de paz não seriam cobertos pelo orçamento regular da organização, criando-se um orçamento exclusivo no qual cada Estado membro possuía uma cota de participação. Em 1973, a

¹⁹⁴ *Ibid.*

resolução 3101 da AGNU¹⁹⁵ estabeleceu a escala de financiamento de acordo com a qual os cinco membros permanentes do CSNU ficaram responsáveis por 55% do custo total das operações; os países desenvolvidos por contribuições iguais às parcelas de sua responsabilidade no orçamento regular da ONU; os países em desenvolvimento por cerca de 20% do que contribuem regularmente e os países com baixo índice de desenvolvimento por apenas 10% de sua cota regular.¹⁹⁶ Além disso, cada operação de paz possui uma conta especial onde são depositados recursos captados em outras fontes, como, por exemplo, empréstimos tomados nas instituições financeiras internacionais, além de contribuições voluntárias.

Com o aumento do número e da complexidade das operações de paz no período 1989-1994, muitos dos Estados membros não foram capazes de pagar integralmente sua cota de participação no orçamento, ou se recusaram a fazê-lo, e, como consequência, o déficit da ONU não parou de aumentar. Em 1995, o montante devido pelos países membros ao orçamento anual das operações de paz chegou a 1,7 bilhões de dólares.¹⁹⁷ Os Estados Unidos foram um dos principais responsáveis pela dívida acumulada pela ONU ao longo da década de 1990. Como um dos maiores contribuintes no orçamento das operações de paz, e também no orçamento regular da ONU, o país relutou periodicamente em saldar suas obrigações, tornando-se ao mesmo tempo o principal devedor da organização. Além de atrasar o pagamento, os Estados Unidos impunham algumas condições para que suas dívidas fossem ajustadas. Por exemplo, os representantes norte-americanos no CSNU da ONU eram obrigados a notificar o Congresso, com 15 dias de antecedência, sobre qualquer projeto de resolução que aumentasse os custos das operações de

¹⁹⁵ A/ 3101 (XXVIII), Assembléia Geral, Nações Unidas, 11 de Dezembro de 1973. Disponível em <<http://www.un.org/documents/ga/res/28/ares28.htm>>, Acesso em 20 de maio de 2008.

¹⁹⁶ A classificação entre países “desenvolvidos”, “em desenvolvimento” e com “baixo índice de desenvolvimento” é feita de acordo com o valor do produto interno bruto per capita de cada Estado membro.

¹⁹⁷ Informações disponíveis em <<http://www.globalpolicy.org/finance/tables/pko/expandarrears.htm>> Acesso em 25 de janeiro de 2009.

paz. Antes desse período, a orientação do governo norte-americano era para que seus embaixadores obstruíssem a votação do projeto, mesmo que este apresentasse caráter emergencial. Após o episódio em que os dezoito *rangers* norte-americanos foram mortos em missão na Somália, em 1993, as restrições no pagamento das contribuições dos Estados Unidos à ONU aumentaram ainda mais. O país passou a exigir reformas no sistema de contribuições dos Estados membros aos orçamentos regular e de operações de paz, como forma de redistribuir a responsabilidade financeira que recaía sobre os países desenvolvidos e principalmente sobre os membros permanentes do CSNU. Em 1995, o suplemento da “Agenda para a Paz” anunciou o ápice de uma crise financeira causada pelas operações de paz, admitindo que a falta de recursos financeiros estava debilitando as atividades do CSNU, e da ONU como um todo, assim como influenciando diretamente a decisão de se instituir novas operações ou de manter as já existentes.¹⁹⁸

Outro problema que levou à redução das atividades da ONU na área de resolução de conflitos, e que está diretamente ligado aos resultados pouco produtivos dessas ações, foi a falta de capacidade institucional para gerenciar o grande número de operações multidimensionais. A criação do “Departamento de Operações de Paz” (conhecido pela sigla DPKO), em fevereiro de 1992, foi a adequação estrutural mais visível no âmbito do sistema ONU que buscou adaptar a burocracia desta instituição às demandas das novas operações no pós-GF. Antes da criação do DPKO, a maioria dos assuntos relativos às missões de paz era encaminhada ao Secretário-Geral por meio dos subsecretários que coordenavam o “Escritório de Assuntos Políticos Especiais”, ou através da “Divisão de Operações em Campo” (*Field Operations Division* – FOD) e do “Departamento de Administração e Gerenciamento”, que administravam de forma desarticulada

¹⁹⁸ A/50/60- S/1995/, “Supplement to an Agenda for Peace”- position paper of the Secretary-General on the occasion of the fiftieth anniversary of the United Nations, 3 January 1995, p. 17. Disponível em <<http://www.un.org/docs/SG/>> Acesso em 2 de dezembro de 2008.

as questões orçamentárias e logísticas das operações de paz. Com a autorização de missões mais complexas no período 1989-1992, principalmente em Angola, na Namíbia e no Camboja, este aparato mostrou-se ineficiente para acompanhar os desdobramentos de todas as atividades em campo.

Embora a criação do DPKO tenha proporcionado melhor apoio administrativo e logístico às missões de paz da ONU, outros problemas de coordenação e comando vieram à tona, principalmente nas operações multidimensionais que envolveram diversos atores que, apesar de trabalharem no mesmo local, não possuíam orientação quanto à cooperação e à divisão de tarefas entre eles. No Camboja (UNTAC), por exemplo, a ONU chegou a ter duas diretrizes –uma civil e outra militar– e dois planejamentos distintos para a mesma operação.¹⁹⁹

A coordenação entre os contingentes sob o mandato da ONU e as demais organizações não-governamentais de variados segmentos que também atuavam no local do conflito, mas fora do âmbito das Nações Unidas, também apresentou dificuldades que muitas vezes ocasionavam uma justaposição de comandos e de tarefas. Para contornar o problema, a ONU criou o “Departamento de Assuntos Humanitários” (*Department of Humanitarian Affairs* – DHA), em 1992, responsável por gerenciar as atividades de assistência humanitária.²⁰⁰

De acordo com Giannini, até a década de 1990 não havia um sistema coordenado de assistência humanitária das Nações Unidas. Os diversos programas, fundos e agências especializadas da ONU, a exemplo do PNUD, do ACNUR e do UNICEF, respondiam às questões humanitárias de forma descentralizada, quase sempre concorrendo entre si para angariar recursos. Foi somente após a emergência de diversos conflitos intra-estatais acompanhados de crises humanitárias no pós-GF, e o conseqüente estabelecimento de operações de paz com forte

¹⁹⁹ BELLAMY *et. al.*, (2004), *op. cit.*, p. 49.

²⁰⁰ Em 1998 o DHA foi substituído pelo “Escritório de Coordenação para Assuntos Humanitários” (*Office of Coordination for Humanitarian Affairs* – OCHA).

componente humanitário em seus mandatos, que a ONU dedicou maior atenção à sobreposição de tarefas, visando melhor aproveitar a assistência humanitária prestada por suas agências.²⁰¹

Neste sentido, o estabelecimento do DHA, que buscou otimizar as funções de coordenação dos assuntos humanitários –planificação, coordenação, logística e captação de recursos–, criou uma espécie de “divisão do trabalho” quando se trata de operações de paz que têm como objetivo prover assistência humanitária: aos *peacekeepers* caberia a tarefa de criar um ambiente seguro e estável no qual os agentes humanitários (incluindo as organizações não-governamentais e os programas da ONU) atuariam.²⁰² Embora tal divisão fosse clara no papel, a cooperação e a coordenação entre os dois setores nas experiências em campo não atingiram bons resultados, gerando competição por recursos e discordâncias sobre a melhor forma de agir.

A ausência de orientação estratégica quanto ao uso da força nas operações de paz coercitivas também prejudicou o cumprimento do mandato dessas missões e, por conseqüência, diminuiu as expectativas quanto à aplicação deste mesmo modelo em experiências futuras. As raízes desse problema encontram-se em pelo menos três aspectos que dificultaram as práticas da ONU: 1) o primeiro deles refere-se à decisão dos membros do CSNU de autorizar determinadas operações de paz coercitivas sem antes garantir os mínimos recursos necessários para implementar suas atividades no terreno do conflito, ou até mesmo antes de possuir um estudo detalhado das condições do conflito que possibilitasse o planejamento adequado das operações;²⁰³ 2) o segundo aspecto pode ser observado na relutância dos países que contribuíram com tropas

²⁰¹ GIANNINI, Renata A. *A Organização das Nações Unidas e o desafio das intervenções humanitárias*. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (Unesp/ Unicamp/ Puc-SP). São Paulo, 2008. pp. 83-87. Disponível em <<http://www.santiagodantassp.locaweb.com.br/br/arquivos/defesas/renatagiannini.pdf>> Acesso em 22 de maio de 2009.

²⁰² Ressaltamos que o sistema de assistência humanitária da ONU não restringe sua atuação às atividades de manutenção da paz e resolução de conflitos, abrangendo também ações de socorro a desastres naturais e outros desastres causados pelo homem.

²⁰³ DOYLE (1996), *op. cit.*, p. 8.

para aceitar que seus efetivos entrassem em combate sob o comando da ONU. Havia o receio de que o comandante militar de outra nacionalidade nomeado pela organização não possuísse os mesmos cuidados que os nacionais no sentido de minimizar os riscos, e por isso muitas vezes os *peacekeepers* obedeciam mais às recomendações de seus comandantes nacionais do que às diretrizes gerais de comando e controle da ONU;²⁰⁴ e, 3) a terceira característica que dificultou o desenvolvimento de uma orientação estratégica quanto à aplicação da força nas operações de paz está relacionada às limitações que a própria organização se impôs ao tentar agir dentro dos princípios da manutenção da paz tradicional –consentimento das partes em conflito, uso da força somente em autodefesa e imparcialidade–, mesmo reconhecendo que as dinâmicas dos conflitos intra-estatais eram bem diferentes daquelas observadas nos conflitos entre Estados.

A combinação e inter-relação dos fatores descritos –os retumbantes fracassos na Somália, em Ruanda e na Bósnia-Herzegovina; a falta de recursos humanos e materiais; a desestruturada capacidade institucional; e a ausência de orientação estratégica–, levantaram diversos questionamentos quanto à capacidade da ONU para assumir novas responsabilidades no campo de manutenção da paz e resolução de conflitos. Em janeiro de 1995, pouco antes dos acontecimentos em Srebrenica (Bósnia-Herzegovina), Boutros-Ghali já havia admitido em seu suplemento da “Agenda para a Paz” que a credibilidade do CSNU, e da ONU de forma geral, havia sido manchada pelas decisões tomadas nos três anos anteriores, quando foram assumidas tarefas para as quais a organização não estava preparando política, financeira e estruturalmente.²⁰⁵

5.2 AS PROPOSTAS DE REVISÃO DAS OPERAÇÕES DE PAZ

²⁰⁴ *Ibid.*

²⁰⁵ “Supplement to an Agenda for Peace (...)”, *op. cit.*, parágrafos 98-99.

A divulgação do suplemento da “Agenda para a Paz” inaugurou o período no qual a ONU esforçou-se para reavaliar suas experiências no campo da manutenção da paz e resolução de conflitos, buscando apreender algumas lições dos erros cometidos no passado. Destaca-se nesse processo a criação, em 1995, da *Lessons Learned Unit* (LLU)²⁰⁶, dentro da burocracia do DPKO, que deveria funcionar como uma espécie de “memorial” das operações de paz, discutindo os aspectos positivos e negativos de cada missão e também algumas das questões conceituais suscitadas por elas. Um dos primeiros relatórios divulgados pela LLU analisou a atuação da ONU em Ruanda, mas sofreu várias críticas por parte de especialistas no tema, que consideraram o documento um estudo metodologicamente incoerente que tentava encobrir ou justificar as falhas cometidas naquela missão. Na avaliação de Jones, esse relatório evitou tecer críticas às decisões internas da instituição, assim como se esquivou de desaprovar as ações políticas dos Estados membros da ONU, tornando-se uma avaliação defensiva e sem cunho crítico.²⁰⁷

Com a posse de Kofi Annan na Secretaria Geral da ONU (1997-2006), o esforço de revisão dos mecanismos de resolução de conflitos tomou novo fôlego 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 pela própria organização. Antes disso, ainda no posto de diretor do DPKO²⁰⁸, Annan havia comentado sobre a lacuna entre as crises que estavam sendo tratadas 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

²⁰⁶ Em português, “Unidade de Lições Aprendidas”.

²⁰⁷ JONES, Bruce D. *Rwanda*. p. 161. In: BERDAL, M.; ECONOMIDES, S. (eds.). *United Nations Interventionism 1991-2004*. 2ª ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2007. pp. 139-167.

²⁰⁸ Kofi Annan foi diretor do Departamento de Operações de Paz da ONU antes de tomar posse como Secretário-Geral, e serviu como Representante Especial do Secretário-Geral para a Iugoslávia entre 1995 e 1996.

segurança internacionais e adequar os instrumentos de manutenção da paz às dinâmicas dos conflitos intra-estatais.²⁰⁹

Os relatórios sobre as operações de paz na ex-Iugoslávia e em Ruanda foram lançados nos últimos meses de 1999. O primeiro deles abordou os eventos em Srebrenica, analisando em que medida os contingentes da UNPROFOR poderiam ter evitado o desastre. Representando quase uma condenação da instituição frente ao episódio, o documento destacou as inadequações operacionais da ONU, questionando seu papel como *peacekeeper*.²¹⁰ Já o documento sobre Ruanda não se privou de especificar os responsáveis pelas falhas ocorridas ao longo da missão, apontando inclusive o nome de Kofi Annan.²¹¹ Entre as principais críticas à forma como a ONU reagiu ao conflito em Ruanda está a de que o Secretariado não proporcionou ao CSNU uma análise apurada sobre as dinâmicas do conflito e as mínimas condições necessárias para o estabelecimento de uma operação de paz coerente com a situação do país naquele momento.²¹²

As conclusões dos relatórios das comissões independentes sobre a ex-Iugoslávia e sobre Ruanda serviram como base para uma revisão mais abrangente das atividades de manutenção da paz e resolução de conflitos da ONU, encomendada por Kofi Annan a um grupo de peritos internacionais em março de 2000. Os resultados desses estudos foram expostos no documento que ficou conhecido como “Relatório Brahimi” (em homenagem ao presidente do grupo, o ex-ministro das Relações Exteriores da Argélia, Lankhdar Brahimi), e examina as

²⁰⁹ ANNAN, KOFI. “Peace Operations and the United Nations: Preparing for the Next Century”. Palestra pronunciada em Halifax, Seminário sobre Operações de Paz, 1996. *Apud* Patriota (1998), op. cit, p. 101.

²¹⁰ A/ 54/549, United Nations, Report of the Secretary-General pursuant to General Assembly resolution 53/35: The fall of Srebrenica, 15 November 1999. Disponível em <<http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/reports.htm>> Acesso em 27 de abril de 2009.

²¹¹ S/1999/1257, United Nations, Report of the Independent Inquiry into the Actions of the United Nations during the 1994 Genocide in Rwanda, 16 December 1999. Disponível em <http://www.un.org/oss/rwanda_report.htm> Acesso de 8 de maio de 2009.

²¹² JONES, (2007), *op. cit.*, p. 161.

mínimas condições necessárias para planejar e implementar operações de paz.²¹³ Ao invés de discutir definições e conceitos, tal como fizera a “Agenda para a Paz”, o “Relatório Brahimi” focaliza questões de estratégia e tomada de decisão (*decision-making*) das operações de paz e faz recomendações sobre a capacidade de destacamento rápido e de planejamento e apoio estrutural às missões. Este documento ficou conhecido como a essência de uma concepção estratégica que estava sendo desenvolvida pelo DPKO em conjunto com a “Divisão de Operações em Campo”, e que foi exposta detalhadamente em outro documento lançado em janeiro de 2008 com o título *United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines*, também conhecido como *Capstone Doctrine*.²¹⁴

Um tema que está presente em quase todos os tópicos discutidos no “Relatório Brahimi” refere-se à responsabilidade do Secretariado de tomar todas as providências para que o CSNU decida se instituirá uma nova operação de paz tendo como base análises claras e realistas, que permitam uma avaliação prévia sobre a viabilidade de se destacar uma missão que contará com os recursos necessários para cumprir seu mandato. Ou seja, o relatório recomenda que o CSNU autorize novas operações de paz *somente* quando os Estados membros tenham se comprometido com o fornecimento de recursos materiais, humanos e financeiros minimamente necessários para que as tarefas estabelecidas sejam cumpridas de forma satisfatória.

Tendo em vista a ausência de orientação quanto ao uso da força nas operações respaldadas pelo Capítulo VII, o “Relatório Brahimi” oferece recomendações bem diferentes daquelas que nortearam a maioria das operações coercitivas na década de 1990. O documento admite a necessidade de uma interpretação mais rigorosa do mandato das missões de paz,

²¹³ United Nations. Report of the Panel on United Nations Peace Operations. Disponível em <http://www.un.org/peace/reports/peace_operations> Acesso em 20 de abril de 2009.

²¹⁴ United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines, 18 January 2008. Disponível em <http://pbpu.unlb.org/pbps/Library/Capstone_Doctrine_ENG.pdf> Acesso em 20 de maio de 2009.

principalmente das operações projetadas para atuar em ambientes onde a violência ainda se faz presente, como mostra o seguinte trecho:

(...) uma vez destacados, os *peacekeepers* devem ser capazes de executar seus mandatos de forma profissional e bem sucedida, estarem aptos para se autodefenderem e também para defender os outros componentes e o mandato da missão, com regras de engajamento robustas, em oposição àqueles que se recusam a cumprir seus compromissos com o acordo de paz ou que buscam miná-lo por meio da violência.²¹⁵

Vinculada a esta nova postura dos *peacekeepers* estava a proposta para que eles recebessem a autorização e os equipamentos adequados para fazer frente não somente às agressões dirigidas contra eles, mas também, e mais importante, para proteger os civis.

Sobre as implicações desta interpretação mais robusta dos mandatos das operações para os fundamentos da manutenção da paz tradicional, o Relatório esclarece que o consentimento das partes em conflito, a imparcialidade e o uso da força somente em autodefesa devem permanecer na base dos princípios das operações de paz. No entanto, admite que, ao lidar com conflitos intra-estatais, tais fundamentos podem ser flexibilizados para que se alcancem os objetivos estabelecidos nos mandatos das missões. O relatório reconhece, por exemplo, que quando uma das partes em conflito viola claramente os termos de um acordo de paz do qual é signatária, a ONU não pode continuar tratando-a da mesma forma com que lida com as partes que estão cooperando, como fez no passado²¹⁶.

Outra modificação sugerida aos mecanismos de resolução de conflitos da ONU, e que está diretamente relacionada à suposta imparcialidade que a instituição visava manter em todas as operações anteriores, refere-se ao desenvolvimento de um setor de inteligência capaz de coletar,

²¹⁵ Adaptado do parágrafo 55 do “Relatório Brahimi”. Do original: “(...) once deployed, United Nations peacekeepers must be able to carry out their mandates professionally and successfully and be capable of defending themselves, other mission components and the mission’s mandate, with robust rules of engagement, against those who renege on their commitments to a peace accord or otherwise seek to undermine it by violence”.

²¹⁶ United Nations, Report of the Panel on United Nations Peace Operations (...), *op. cit.*, parágrafos 48-64.

analisar e sistematizar informações que permitiriam um melhor entendimento da crise na qual a ONU se envolverá, assim como seriam utilizadas para definir estratégias coerentes para a atuação dos *peacekeepers*.²¹⁷

A respeito da necessidade de responder mais rapidamente aos conflitos, o grupo de especialistas sugeriu, entre outras propostas, a formação de parcerias e programas regionais de treinamento conjunto de futuros *peacekeepers*, dentro dos padrões descritos nos manuais da ONU. Dessa forma, seria possível desenvolver programas de destacamento rápido e efetivo para as operações de paz, enviando os contingentes aos países em conflito dentro do prazo de seis a doze semanas a partir do estabelecimento de cessar-fogos e acordos de paz, período considerado pela ONU como crítico, e ao mesmo tempo essencial, para garantir a estabilidade no terreno do conflito e desenvolver os próximos passos para a construção da paz.²¹⁸

No campo dos ajustes estruturais, o “Relatório Brahimi” recomendou o estabelecimento de forças-tarefas integradas que envolvessem todos os setores responsáveis pelo planejamento e apoio às missões: análise política, operações militares, polícia civil, assistência eleitoral, direitos humanos, desenvolvimento, assistência humanitária, refugiados, deslocados internos, informações, logística, finanças e recrutamento. A formação dessas equipes multidisciplinares poderia otimizar os recursos financeiros e coordenar as tarefas de maneira articulada, aumentando as potencialidades das operações autorizadas pelo CSNU.

Por fim, o documento deixa claro que a implementação das sugestões propostas para o aprimoramento dos mecanismos de resolução de conflitos da ONU demandaria recursos adicionais, mas ao mesmo tempo enfatiza que os problemas não seriam resolvidos *somente* com o

²¹⁷ United Nations, Report of the Panel on United Nations Peace Operations (...), *op. cit.*, parágrafos 65-75.

²¹⁸ *Ibid.*, parágrafos 86-91.

aumento dos recursos. Seria também necessária uma mudança nas práticas das Nações Unidas, como, por exemplo, a maior abertura para a participação da sociedade civil em suas decisões.²¹⁹

Dentro deste contexto, um tema bastante comentado quando se discute a reavaliação do papel das Nações Unidas no campo da manutenção da paz e resolução de conflitos, e que não foi abordado pelo “Relatório Brahimi”, é a necessidade de reforma do CSNU, envolvendo uma redefinição de seu mandato, a recomposição de seus membros, a ampliação da base de participação e transparência em seus trabalhos e o fortalecimento de sua credibilidade.²²⁰ Na época em que o CSNU recebeu o mandato para “manter a paz e segurança internacionais”, em 1945, a noção de “ameaça” envolvia uma concepção basicamente militar e inter-estatal que não mais reflete a realidade do mundo pós-GF. A interpretação mais abrangente do que representa uma “ameaça à paz e segurança internacionais” é um debate que permanece indefinido dentro do escopo do CSNU, que pode ter sua legitimidade afetada quando se envolve em questões que estão fora das responsabilidades explícitas que lhe foram atribuídas pela Carta de São Francisco. Neste sentido, seria necessário redefinir normativamente o mandato desse órgão, adequando-o ao cenário bélico pós-GF e às novas dimensões do conceito de segurança internacional, que envolve aspectos econômicos, sociais e humanitários, além do tradicional viés militar. Outra questão que envolve a necessidade de reforma do CSNU relaciona-se com a recomposição de seus membros para que o órgão corresponda às novas estruturas de poder da política internacional. Além de abranger a discussão sobre a incorporação de outras potências mundiais como membros permanentes, como Alemanha e Japão, esse debate também envolve a questão do equilíbrio na representação regional, em contrapartida à predominância de Estados do “norte” nos assentos

²¹⁹ *Ibid.*, parágrafos 265-280.

²²⁰ OTUNNU, O. A. *The Peace-and-Security Agenda of the United Nations*. p. 311. In: OTUNNU, Olara A.; DOYLE, Michael W. (eds). *Peacemaking and Peacekeeping for the new century*. Nova Iorque: Rowman & Littlefield Publishers, 1996. pp. 297-325.

permanentes do órgão. No que diz respeito à ampliação da base de participação e transparência do CSNU, Otunnu observa que este é o único órgão do sistema ONU que não possui um canal de comunicação com a sociedade civil organizada e que não está aberto para discutir idéias e propostas com as organizações não-governamentais.²²¹ Estas últimas inclusive possuem *status* consultivo em outros organismos da ONU, como no Conselho de Direitos Humanos.

A maior participação de outros atores nos processos decisórios do CSNU, ainda que na forma de consultas informais antes das sessões nas quais se discutem temas de grande importância na política mundial, poderia auxiliar o órgão a tomar decisões condizentes com os meios disponíveis para implementá-las. Como observamos ao longo deste trabalho, um dos problemas que afetou a credibilidade do CSNU durante a década de 1990 foi a adoção de medidas que não eram realizáveis na prática, como no caso das mais de noventa resoluções aprovadas com relação ao conflito na ex-Iugoslávia, que muitas vezes contradiziam-se e não eram acompanhadas pelos recursos necessários para sua implementação.

Apesar do “Relatório Brahimi” não abordar o tema da reforma do CSNU dentro das perspectivas de fortalecimento do papel da ONU no campo da manutenção da paz e resolução de conflitos, as recomendações deste relatório integraram um amplo projeto de reforma da ONU encaminhado por Kofi Annan à “Assembléia Geral Comemorativa dos 60 anos das Nações Unidas”.²²²

A gestão de Kofi Annan como Secretário-Geral da ONU, entre 1997 e 2006, foi marcada pela tentativa de revitalizar e reformar a ONU, baseada em sugestões de seus antecessores e em novas idéias para adequar a instituição ao quadro político, econômico, social e estratégico do mundo pós-GF. Entre os principais documentos que propõem mudanças nas

²²¹ *Ibid.*, p. 314.

²²² A/ 59/2005, Report of the Secretary-General, *In larger freedom: towards development, security and human rights for all*. 21 March 2005. Disponível em <<http://www.un.org/reform/index.shtml>> Acesso em 28 de maio de 2009.

estruturas e nos processos da ONU divulgados durante sua gestão, destacamos o “Renovando as Nações Unidas: um programa para a reforma”²²³ (1997); e o “Um mundo mais seguro: nossa responsabilidade comum”²²⁴ (2004). Este último documento, resultante dos trabalhos do “Painel de alto nível sobre ameaças, desafios e mudanças”²²⁵, incorporou às Nações Unidas o princípio da *responsabilidade de proteger*, que estava sendo discutido desde 2001, após o lançamento do relatório da “Comissão Internacional sobre Intervenção e Soberania dos Estados” intitulado “A responsabilidade de proteger”.²²⁶

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 deve ser assumida pela comunidade de Estados.²²⁷

De acordo com Weiss, os trabalhos de Francis M. Deng e Roberta Cohen sobre a responsabilidade da comunidade internacional em auxiliar às vítimas dos conflitos que permanecem dentro das fronteiras dos Estados onde as violações dos direitos humanos ocorrem sistematicamente – os chamados “deslocados internos”, que não possuem leis humanitárias que os protegem, tal como ocorre no caso dos “refugiados” – foram essenciais no desenvolvimento do

²²³ A/ 51/950, United Nations, *Renewing the United Nations: a programme for reform*, 14 July 1997. Disponível em <<http://www.un.org/reform/index.shtml>> Acesso em 28 de maio de 2009.

²²⁴ A/ 59/ 565, United Nations, *A more secure world: our shared responsibility*, 2 December 2004. Disponível em <<http://www.un.org/secureworld/report.pdf>> Acesso em 28 de maio de 2009.

²²⁵ *High-level Panel on Threats, Challenges and Changes*. Disponível em <<http://www.un.org/reform/highlevelpanel/index.shtml>> Acesso em 28 de maio de 2009.

²²⁶ 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 de maio de 2009.

²²⁷ *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.”

princípio da *responsabilidade de proteger*.²²⁸ Assim como alguns discursos e artigos de Kofi Annan publicados entre 1998-1999 que chamavam a atenção para “dois conceitos de soberania” – um estatal e outro individual– reacenderam os debates sobre a legitimidade da intervenção justificada com base em argumentos humanitários.²²⁹ Tendo em mente as catástrofes humanitárias ocorridas na Bósnia e em Ruanda, o Secretário-Geral argumentava que o entendimento do conceito da soberania sofre uma transformação significativa quando a comunidade internacional depara-se com conflitos intra-estatais desencadeadores de crises humanitárias, sendo interpretado sob uma perspectiva diferenciada: “soberania como uma questão de responsabilidade, e não somente de poder”.²³⁰ No documento das Nações Unidas “Um mundo mais seguro: nossa responsabilidade comum”, de 2004, o princípio da *responsabilidade de proteger* pode ser observado no seguinte parágrafo:

Quaisquer que sejam as percepções que tenham prevalecido desde que o sistema westfaliano deu origem à noção da soberania estatal, hoje ela carrega consigo a obrigação do Estado de proteger o bem-estar de sua população (...). Mas a história nos ensina claramente que não se pode afirmar que todo Estado será sempre capaz de assumir as responsabilidades de proteger sua própria população e evitar causar prejuízos a seus vizinhos, ou disposto a isso. E, nessas circunstâncias, os princípios da segurança coletiva significam que parte dessas responsabilidades devem ser assumidas pela comunidade internacional, de acordo com a Carta das Nações Unidas e com a Declaração dos Direitos Humanos (...).²³¹

²²⁸ O autor se refere aos seguintes livros: COHEN, R; DENG, F.M. *Masses in Flight: the global crises of internal displacement*. Washington D.C., Brookings Institutions: 1998; COHEN, R; DENG, F.M (eds.) *The forsaken people: case studies of internally displaced*. Washington D.C., Brookings Institutions: 1998. *Apud* WEISS, (2007), *op. cit.*, pp. 89-95.

²²⁹ Ver: ANNAN, K. “Two concepts of sovereignty”. *The Economist*, 18 de setembro de 1999. pp. 49-50.

²³⁰ ANNAN, K. *Peacekeeping, Military Intervention, and National Sovereignty in Internal Armed Conflict*. In: MOORE, Jonathan (ed.), *Hard Choices: Moral Dilemmas in Humanitarian Intervention*. Lanham, MD: Rowman and Littlefield, 1998. p.55.

²³¹ A/ 59/ 565, United Nations, *A more secure world: our shared responsibility*, *op. cit.* parágrafo 29. Do original: “Whatever perceptions may have prevailed when the Westphalian system first gave rise to the notion of State sovereignty, today it clearly carries with it the obligation of a State to protect the welfare of its own people (...). But history teaches us all too clearly that it cannot be assumed that every State will always be able, or willing, to meet its responsibilities to protect its own people and avoid harming its neighbours. And in those circumstances, the principles of collective security mean that some portion of those responsibilities should be taken up by the international

Dentro desta perspectiva, a ONU endossou a *responsabilidade de proteger* como uma norma que estava se desenvolvendo de acordo com uma interpretação mais abrangente de sua carta constitutiva, delegando ao CSNU o direito de autorizar uma intervenção militar, como último recurso, para responder a casos de genocídio, assassinatos em massa, limpeza étnica ou sérias violações do direito humanitário em locais onde os governos provavam-se incapazes ou sem vontade para reagir e proteger seus cidadãos.²³² Todavia, como bem explica Weiss, a operacionalização do princípio da *responsabilidade de proteger* está condicionada à disponibilidade de meios militares que garantam o acesso às vítimas, uma vez que os governos que perpetram essas violações dificilmente consentirão a ação da comunidade internacional em favor dessas pessoas.²³³ Neste sentido, a vontade política dos membros do CSNU e a disponibilidade de recursos materiais, humanos e financeiros são determinantes para a incorporação da *responsabilidade de proteger* às prerrogativas da ONU.

5.3 AS OPERAÇÕES DE PAZ NO FIM DOS ANOS 90 E INÍCIO DO SÉCULO XXI

Após o período de desaceleração das atividades de manutenção da paz e resolução de conflitos entre 1995-1997, quando o CSNU autorizou apenas uma nova missão em local onde a ONU ainda não havia se envolvido, que foi o caso da “Missão de Verificação das Nações Unidas na Guatemala” (MINUGUA - 1997), seguiu-se o estabelecimento de seis novas operações multidimensionais entre abril de 1998 e novembro de 1999 nos seguintes territórios: República Centroafricana (MINURCA- 1998); Serra Leoa (UNOMSIL-1998 e UNAMSIL-1999); Kosovo (UNMIK-1999); Timor Leste (UNTAET-1999); e República Democrática do Congo (MONUC-

community, acting in accordance with the Charter of the United Nations and the Universal Declaration of Human Rights (...).”

²³² *Ibid.*, parágrafos 202-203.

²³³ WEISS, (2007), *op. cit.*, p. 80.

1999). Em 1999, com a criação de quatro novas operações, o total de *peacekeepers* destacados pela ONU mais do que dobrou em relação ao ano anterior, embora esse total representasse pouco mais do que a metade dos contingentes destacados no ano de 1994, considerado o ápice do engajamento do CSNU na área de resolução de conflitos.²³⁴

É interessante observar que quase todas as missões estabelecidas no período 1998-1999 foram respaldadas pelo Capítulo VII da Carta de São Francisco, com exceção daquela autorizada para atuar em caráter de observação em Serra Leoa (UNOMSIL), que mais tarde foi substituída por uma missão de imposição da paz, a UNAMSIL. Além disso, verifica-se a tendência do CSNU de transferir a execução do mandato dessas operações para organismos regionais ou para um único país. No caso da MINURCA, na República Centroafricana, o comando foi delegado ao Gabão, que coordenou as atividades da “Missão Inter-Africana para Monitorar a Implementação dos Acordos de Bangui” (MISAB), incumbida de executar o mandato respaldado pelo Capítulo VII que lhe foi atribuído pelo CSNU. No Timor Leste, a ONU assumiu o comando multinacional da UNTAET somente após a Austrália ter coordenado a “Força Internacional para o Timor Leste” (INTERFET), composta por 11 mil *peacekeepers*, cinco mil deles australianos. Em apenas cinco meses a partir de sua autorização, em 15 de setembro de 1999, a INTERFET obteve considerável melhora na área de segurança, abrindo caminho para que a ONU exercesse a administração interina daquele território até que sua independência fosse declarada, em maio de 2002. No Kosovo, a OTAN assumiu as ações de imposição da paz, inclusive empreendendo uma campanha aérea de 78 dias *sem a autorização prévia do CSNU para utilizar a força*. Dias depois, o CSNU aprovou a UNMIK, que tinha como

²³⁴ De acordo com dados de Departamento de Operações de Paz da ONU, em 1994 havia aproximadamente 77,7 mil *peacekeepers* atuando nas missões de paz ao redor do mundo, entre militares, policiais e funcionários civis. Já no ano 2000 esse número não atingia 41 mil.

objetivo administrar provisoriamente o território do Kosovo, deixando à cargo da OTAN o “braço armado” dessa missão.

Bellamy analisa que as atitudes da OTAN com relação ao conflito no Kosovo colocaram em dúvida a primazia do CSNU em lidar com as questões de paz e segurança internacionais. Isso porque a aliança regional considerou que a resolução do CSNU que definiu as ações do governo iugoslavo com relação ao Kosovo como uma “ameaça à paz e segurança internacionais” era suficiente para respaldar sua campanha aérea naquele território, mesmo não tendo autorizado o uso da força de maneira explícita.²³⁵

Nas operações em Serra Leoa (UNOMSIL) e na República Democrática do Congo (MONUC), a própria ONU responsabilizou-se pelo comando dos contingentes multinacionais, mas enfrentou sérios problemas decorrentes do mal planejamento das missões e mal treinamento dos *peacekeepers*, e também da falta de recursos financeiros e do pouco comprometimento das potências do CSNU em apoiar essas iniciativas. No episódio mais grave, ocorrido em maio de 2000, 500 soldados sob o mandato da ONU, a maioria deles provenientes do Quênia, Índia e Zâmbia, foram seqüestrados pela Frente Unida Revolucionária de Serra Leoa enquanto faziam uma incursão nas províncias do leste, ricas em diamantes. Os rebeldes apoderaram-se das armas e dos veículos dos *peacekeepers*, expondo as fraquezas da missão da ONU naquele país.²³⁶ O problema só foi resolvido após a interferência do Reino Unido, que havia deslocado seis navios de guerra com aproximadamente 1.200 soldados para retirar de Serra Leoa os cidadãos britânicos, e acabou auxiliando na libertação dos reféns e na prisão do líder da facção rebelde.

Segundo Chesterman, a ONU reconheceu que a presença britânica em Serra Leoa foi essencial para restaurar a estabilidade no país, ao mesmo tempo em que trouxe uma mudança na

²³⁵ BELLAMY *et. al.*, (2004), *op. cit.*, p. 222.

²³⁶ ADEBAJO, A.; KEEN, D. *Sierra Leone*. p. 261. In: BERDAL, M.; ECONOMIDES, S. (eds.). *United Nations Interventionism 1991-2004*. 2ª ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2007. pp.246-273.

postura dos *peacekeepers* com relação a uma interpretação mais robusta do mandato da UNAMSIL. Com maior apoio logístico e financeiro, a missão conseguiu desarmar mais de 45 mil rebeldes e, em março de 2002, o presidente de Serra Leoa, Ahmad Tejan Kabbah, anunciou o final de quatro anos de “estado de emergência” no país.²³⁷

As missões autorizadas pelo CSNU entre os anos 1998-1999 deixavam cada vez mais explícito que os mecanismos de resolução de conflitos da ONU estavam se tornando mais robustos para responder às manifestações de violência intra-estatal. Concomitantemente, a decisão de transferir a responsabilidade da aplicação dos meios coercitivos para organismos regionais ou alianças, ainda que pudesse significar maior capacidade de resposta rápida às crises, menores problemas operacionais e menores custos aos cofres da ONU, poderia também sinalizar o esgotamento do aparato desta instituição para cumprir com seus propósitos essenciais.²³⁸

O lançamento do “Relatório Brahimi”, em agosto de 2000, ao mesmo tempo em que propôs o fortalecimento dos meios necessários para que os *peacekeepers* respondessem adequadamente às manifestações de violência, apontou a necessidade de maior cautela na aprovação de novas operações de paz. Com efeito, a divulgação do Relatório inaugurou um período de redução do número de operações de paz aprovadas. Enquanto entre 1990 e 1999 o CSNU autorizou 35 novas operações de paz, entre 2000 e 2008 esse número caiu para apenas dez novas missões, conforme observamos na tabela 5.1.²³⁹

Tabela 5.1 As Operações de Paz das Nações Unidas autorizadas entre 2000 e 2008

²³⁷ CHERTERMAN, Simon. “The Use of Force in UN Peace Operations”. United Nations Library, August, 2004. Disponível em <[http://www.peacekeepingbestpractices.unlb.org/PBPS/Library/Chesterman%20External%20\(31-08-2004\).pdf](http://www.peacekeepingbestpractices.unlb.org/PBPS/Library/Chesterman%20External%20(31-08-2004).pdf)> Acesso em 5 de maio de 2009.

²³⁸ BELLAMY et al, (2004), *op. cit.*, p. 229.

²³⁹ Dados do Departamento de Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas. Disponível em <<http://www.un.org/Depts/dpko/list/list.pdf>> Acesso em 10 de junho de 2009.

Operação	Tipo de conflito	Objetivos do mandato
UNMEE Jul 2000–Presente (Missão das NU na Etiópia e Eritreia)	Interestatal	Manter contato entre Etiópia e Eritreia e estabelecer mecanismos para observar os compromissos relativos aos acordos fronteiriços respaldados pela Argélia, a União Africana e a ONU.
UNMISSET Mai 2002—Mai 2005 (Missão de Apoio das NU no Timor Leste)	Intra-estatal	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 transfiram completamente para as autoridades governamentais timorenses.
UNMIL Set 2003–Presente (Missão das NU na Libéria)	Intra-estatal	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.
UNOCI Abr 2004 – Presente (Operação das NU na Costa do Marfim)	Intra-estatal	Sob o Capítulo VII da Carta de São Francisco, facilitar a aplicação do acordo de paz de janeiro de 2003 firmado pelas partes em conflito na Costa do Marfim.
MINUSTAH Jun 2004 – Presente (Missão de Estabilização das NU no Haiti)	Intra-estatal	Garantir um ambiente seguro e estável no Haiti; apoiar o processo político e constitucional e observar a situação dos direitos humanos no país, sob o respaldo do Capítulo VII da Carta de São Francisco.
ONUB Jun 2004 – dez 06 (Operação das NU no Burundi)	Intra-estatal	Apoiar e acompanhar as medidas de restabelecimento da paz e reconciliação nacional previstas no Acordo de Arusha, de acordo com o Capítulo VII da Carta de São Francisco.
UNMIS Mar 2005– Presente (Missão das NU no Sudão)	Intra-estatal	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, proteção e promoção dos direitos humanos, sob o respaldo do Capítulo VII da Carta de São Francisco.
UNMIT Ago 2006 – Presente (Missão Integrada das NU no Timor Leste)	Intra-estatal	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.

UNAMID Jul 2007 – Presente (Operação Híbrida das Nações Unidas/ União Africana em Darfur)	Intra-estatal	Tomar todas as 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, de acordo com as disposições do Capítulo VII da Carta de São Francisco.
MINURCAT Set 2007 – Presente (Missão das Nações Unidas na República Centrafricana e Chade)	Interestatal	Em concordância com a União Européia, ajudar a criar as condições de segurança necessárias ao regresso voluntário, seguro e sustentável dos refugiados e deslocados internos.

Organização: BIGATÃO, J. P.

Fontes: United Nations Department of Peacekeeping Operations (DPKO). Disponível em <<http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/>> Acesso em 01 de junho de 2009.

No panorama das atividades de manutenção da paz e resolução de conflitos das Nações Unidas pós-década de 1990, constatamos a continuidade da predominância das operações de paz multidimensionais destacadas para mediar conflitos intra-estatais, e também a tendência dessas missões serem respaldadas pelo Capítulo VII da Carta da ONU, abrindo espaço para a aplicação de meios coercitivos nas atividades no terreno do conflito.

Outro indicativo neste cenário em que a ONU busca aprimorar seus mecanismos de resolução de conflitos é a intensificação da cooperação com organismos regionais, tanto os relacionados diretamente com questões de segurança internacional, como as organizações de caráter econômico ou político. Podemos citar a Organização dos Estados Americanos (OEA), a Comunidade do Caribe (CARICOM), a União Africana (UA) e a Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (ECOWAS). Tal cooperação é regulamentada pelo Capítulo VIII da Carta das Nações Unidas, segundo o qual a organização pode firmar acordos com entidades regionais com o intuito de promover a solução pacífica de controvérsias. A ONU utilizou este recurso para endossar, em fevereiro de 2003, o destacamento de tropas da ECOWAS na Costa do Marfim, objetivando auxiliar a resolução da crise vivida pelo país. Seguindo as recomendações

descritas no “Relatório Brahimi” e também as orientações de Kofi Annan, o CSNU autorizou a “Operação das Nações Unidas na Costa do Marfim” (ONUCI) apenas quando considerou de que a “Força de Paz da ECOWAS” (ECOFORCE) teria meios suficientes e adequados para implementar seu mandato.²⁴⁰ Outro exemplo de cooperação com organismos regionais foi o estabelecimento, em julho de 2007, de 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 o que o comando ficasse a cargo da UA, e a ONU apenas supervisionasse a missão.

A “Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti” (MINUSTAH) também foi estruturada a partir de um compromisso regional com os esforços de manutenção da paz e resolução de conflitos. Logo após a aprovação do mandato da MINUSTAH, as Nações Unidas conclamaram os países latino-americanos a cederem contingentes militares e civis para a missão. O Brasil prontamente demonstrou interesse em participar da MINUSTAH, comprometendo-se a enviar aproximadamente 1.000 homens de suas Forças Armadas ao país, e foi seguido pelas adesões de Argentina, Bolívia, Equador, Paraguai, Peru e Uruguai. O Chile, que já compunha a Força Interina Multinacional que atuava no Haiti, decidiu aumentar seu contingente. O chileno Juan Gabriel Valdés foi nomeado Representante Especial do Secretário-Geral para o Haiti em 2004, e o Brasil assumiu o comando da Força militar da missão.

O engajamento de países latino-americanos, somado ao envolvimento da OEA e da CARICOM nos esforços de pacificação do Haiti, contribuíram de forma positiva para o perfil dessa missão de paz, que se mostrou bem diferente do modelo de “imposição da paz” executado pelas grandes potências. Apesar de autorizada sob a égide do Capítulo VII da Carta da ONU,

²⁴⁰ BELLAMY *et. al.*, (2004), *op. cit.*, p. 274.

abrindo espaço para que os *peacekeepers* empreendessem ações coercitivas a fim de pacificar o país, houve o entendimento de que o uso da força por si só não solucionaria o problema, dado que a questão haitiana envolve uma série de questões políticas, humanitárias, econômicas e sociais que tornam inócuo o mero exercício da força. De acordo com o general brasileiro Augusto Heleno Ribeiro Pereira, comandante militar da MINUSTAH entre junho de 2004 e agosto de 2005, há uma diferença significativa entre a postura dos oficiais latino-americanos e a dos norte-americanos, franceses e canadenses. Os primeiros revelam-se mais conciliadores e adotam uma postura mais criteriosa quanto à aplicação da força. Já os últimos estão mais preparados para operações robustas e com maior emprego da violência.²⁴¹ Talvez essa postura mais criteriosa com relação ao uso da força, que não se restringe à autodefesa, mas também não se aplica a todas as situações, represente a tentativa de conciliar as missões de imposição da paz respaldadas pelo Capítulo VII com os fundamentos da manutenção da paz tradicional, dentro do contexto de adequação das ações dos *peacekeepers* às dinâmicas dos conflitos intra-estatais.

Distinguimos três tendências no panorama contemporâneo das atividades de manutenção da paz e resolução de conflitos da ONU. A primeira delas refere-se à disposição do CSNU de autorizar novas operações de paz *somente* quando forem disponibilizados os mínimos recursos que garantam a execução das tarefas estipuladas no mandato dessas missões. A segunda é o destacamento de operações mais robustas, respaldadas pelo Capítulo VII da Carta de São Francisco, como forma de responder aos conflitos intra-estatais desencadeadores de crises humanitárias. E, por fim, o processo de fortalecimento da cooperação com organismos ou alianças regionais no sentido de aprimorar as capacidades de destacamento rápido, diminuir os problemas operacionais e otimizar os recursos financeiros e materiais empregados nas operações.

²⁴¹ PEREIRA, Augusto Heleno Ribeiro. “Radiografia de uma Missão II. A Força da Paz Atuando”. Disponível em <http://www.defesanet.com.br/panoramahaiti/gen_heleno_1.htm> Acesso em 25 de maio de 2009.

Como denominador comum a estas tendências, verifica-se a busca de um modelo operacional que flexibilize os princípios fundamentais da manutenção da paz tradicional frente às dinâmicas dos conflitos intra-estatais, mas que ao mesmo tempo não implique a perda da credibilidade e legitimidade da ONU como instituição responsável pela manutenção da paz e segurança internacionais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Constatamos que as operações de paz surgiram como um mecanismo *ad hoc* para superar as dificuldades de se operacionalizar o sistema de segurança coletiva previsto na Carta de São Francisco, e tornaram-se a face mais atuante das Nações Unidas em matéria de resolução de conflitos. Concordamos com a afirmação de Chesterman²⁴² de que as operações de paz originaram-se a partir de um esforço criativo que buscou adaptar os meios limitados à disposição da ONU ao objetivo primordial de manter a paz e segurança internacionais.²⁴³

Consideramos que a evolução e o desenvolvimento das operações de paz não ocorreram de forma planejada. Como não estavam previstas na Carta de São Francisco e em nenhum outro documento que as regulamentassem, as operações de paz evoluíram como uma prática não sistematizada para monitorar conflitos ou estabilizar aqueles já em andamento através do emprego de forças multinacionais compostas por militares e civis. Conforme o destacamento das missões, desenvolveram-se alguns fundamentos que passaram a garantir certa aceitação da ONU como instituição promotora da paz: a imparcialidade, o uso da força somente em autodefesa e a aprovação das missões somente após o consentimento das partes em conflito.

No entanto, existem condições que limitam a plena observação desses fundamentos na prática das operações de paz: I) os beligerantes devem ser Estados, ou pelo menos organizações nas quais seja possível identificar os interlocutores válidos que garantam o pactuado; II) as unidades de combate devem ser compostas por pessoas uniformizadas e hierarquicamente organizadas; e III) os beligerantes devem desejar o fim do conflito e estarem dispostos a negociar um acordo político e a cooperar no processo de paz.

²⁴² CHERTERMAN, (2004), *op. cit.*, p. 6.

²⁴³ Preâmbulo da Carta de São Francisco.

Durante a GF, a maioria das operações autorizadas pela ONU foi destacada em cenários onde era possível verificar pelo menos as duas primeiras condições, sendo que a terceira geralmente estava presente na fase inicial do envolvimento da ONU na mediação do conflito, mas no decorrer das ações alguns beligerantes passavam a não cooperar com os *peacekeepers* quando percebiam que seus interesses não seriam integralmente garantidos no processo de paz.

Na década de 1990, contudo, o cenário bélico apresentava a violência intra-estatal como o padrão dominante e, dentro desse contexto, a maioria dos conflitos não mais expressavam a rivalidade entre dois ou mais Estados que combatiam entre si com exércitos devidamente identificados e organizados. Nas chamadas “novas guerras” a violência prolifera-se em suas formas mais primitivas, envolvendo traços da guerra e da criminalidade que desencadeiam sérias violações dos direitos humanos. Com isso, temas como genocídio, limpeza étnica, fluxos de refugiados e de deslocados internos conquistaram grande importância na agenda de segurança da ONU, que foi pressionada interna e externamente a dar uma resposta a essas questões.

No plano conceitual, a reação da ONU a esses desafios expressou-se na “Agenda para a Paz” (1992), que buscou preencher o vazio conceitual característico de suas ações nos períodos anteriores com a definição das técnicas de monitoramento, prevenção e resolução de conflitos que deveriam orientar os trabalhos do CSNU a partir daquele momento. Os termos “diplomacia preventiva”, “*peacemaking*” “*peacekeeping*” e “*peace-building*” adquiriram um significado especial na constituição dos mecanismos de resolução de conflitos, e a interpretação dos princípios da soberania e da não-ingerência nos assuntos internos dos Estados também modificou-se frente à temática dos direitos humanos, indicando a nova orientação que guiaria as reações da ONU aos conflitos intra-estatais.

No plano prático, as respostas da ONU aos conflitos intra-estatais envolveram, de forma geral, o destacamento de operações multidimensionais que combinavam tarefas nas áreas política, militar e humanitária e o trabalho de diversos atores, entre eles as agências, fundos e programas do sistema ONU, as organizações não-governamentais e as organizações regionais.

Em um âmbito mais específico, constatamos três formas de resposta da ONU aos conflitos intra-estatais durante a década de 1990, as quais denominamos *administração transitória*; *manutenção da paz não-coercitiva*; e *imposição da paz*. A escolha por uma dessas categorias dependia, basicamente, do *ambiente* onde seriam desenvolvidas as atividades (características do conflito; número de facções hostis; situação de violência); do *grau de consentimento das partes em conflito* (quais partes em conflito consentiam a presença da ONU e a reconheciam como mediadora legítima), e da existência (ou ausência) de um *processo de negociação política do conflito* concomitante ou anterior ao trabalho da ONU.

No caso dos conflitos intra-estatais em que os beligerantes já haviam chegado à mesa de negociações e desejavam a mediação e o acompanhamento da ONU no processo de paz, o CSNU autorizou o destacamento de missões de *administração transitória* que visavam supervisionar a desmilitarização do conflito e desempenhar funções administrativas, policiais e de reconstrução institucional até que fosse concluído o processo de paz.

Já nas ocasiões em que as partes em conflito não estavam engajadas em processos políticos para negociar o fim das hostilidades, ou onde esses processos mostraram-se frágeis demais para garantir a suspensão da violência, o CSNU apresentou outras duas respostas. Na primeira, que denominamos *manutenção da paz não-coercitiva*, o consentimento das “principais” partes em conflito foi considerado suficiente para que a ONU autorizasse operações multidimensionais que objetivavam conciliar os interesses dos beligerantes a fim de que estes

assinassem um cessar-fogo, além de promover ajuda humanitária às vítimas do conflito. No segundo caso, que classificamos como *imposição da paz*, o CSNU acionou o Capítulo VII da Carta da ONU com base em argumentos humanitários, tendo como finalidade impor sanções aos beligerantes, proteger os *peacekeepers* que trabalhavam no terreno do conflito e os civis atingidos por este, e também para assegurar o provimento de assistência humanitária.

Embora a escolha dessas respostas e a determinação dos objetivos dentro de cada uma dessas categorias possam ser consideradas coerentes com o contexto de modificação das características dos conflitos internacionais, os meios disponíveis, as estratégias traçadas e os princípios escolhidos para guiar as ações em campo não se mostraram adequados às dinâmicas dos conflitos intra-estatais. O aumento do número de operações autorizadas durante a década de 1990 e a complexidade das tarefas que deveriam ser executadas em cada uma delas demandou recursos humanos e financeiros para os quais a ONU não estava preparada. Parte destas dificuldades pode ser explicada pela própria arquitetura institucional da ONU, na qual as peças-chaves são os Estados. A organização não dispõe de recursos próprios e rapidamente operacionalizáveis, e, portanto, depende do fornecimento de recursos humanos, materiais e financeiros pelos Estados membros para que suas decisões sejam colocadas em prática. Muitas vezes a falta de cooperação dos Estados membros com as missões da ONU limitaram os resultados finais das missões de paz.

As estratégias traçadas pelo CSNU e pelos comandantes das missões para atingir os objetivos estabelecidos em cada mandato também prejudicaram o andamento de muitas experiências em campo, principalmente pela avaliação equivocada das dinâmicas dos conflitos. Sem uma orientação adequada sobre as reais condições do país e sem uma avaliação mais apurada sobre as capacidades das partes em conflito, suas forças, organização e formas de

atuação, a ONU muitas vezes não conseguiu abordar as causas essenciais dos conflitos, nem mesmo controlar os episódios de violência que ameaçavam o cumprimento do mandato da missão.

Outro problema que teve um impacto negativo nas respostas da ONU aos conflitos intra-estatais foram as limitações que a própria organização impôs aos *peacekeepers* quando determinou que suas ações fossem pautadas nos princípios da manutenção da paz tradicional – imparcialidade, consentimento das partes e mínimo uso da força– quando o cenário bélico era outro. Conforme afirmamos no início deste trabalho, os instrumentos empregados para mediar os conflitos *entre* Estados deveriam ser diferentes daqueles utilizados para lidar com as manifestações de violência *dentro* dos Estados, pelo fato de que as dinâmicas desses conflitos não obedecem ao mesmo padrão.

Neste sentido, concluímos que embora a “Agenda para a Paz” trilhasse alguns caminhos, a exemplo do reconhecimento das novas tarefas que seriam exercidas pela ONU no contexto das operações de paz multidimensionais, ela não considerou algumas características intrínsecas aos conflitos intra-estatais que dificultariam a operacionalização dos conceitos de diplomacia preventiva, *peacemaking*, *peacekeeping* e *peace-building*; assim como não ponderou as conseqüências dessas novas demandas ao aparato de manutenção da paz existente na época. Se no plano conceitual a resposta da ONU foi condizente ao panorama de segurança internacional pós-GF, no plano operacional, a organização não foi capaz de responder aos conflitos intra-estatais com meios adequados.

REFERÊNCIAS

FONTES DOCUMENTAIS

1. A/CN.10/38, Relatório da Comissão Independente sobre Desarmamento e Segurança. 08 de Abril de 1983. (Não disponível em formato digital).
2. A/47/277- S/24111, “An Agenda for Peace: Preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping”. Report of the Secretary-General pursuant adopted by the Summit Meeting of the Security Council on 31 January 1992, 17 June 1992. Disponível em <<http://www.un.org/docs/SG/>> Acesso em 2 de Dezembro de 2008.
3. A/50/60- S/1995/1, “Supplement to an Agenda for Peace” - position paper of the Secretary-General on the occasion of the fiftieth anniversary of the United Nations, 3 January 1995. Disponível em <<http://www.un.org/docs/SG/>> Acesso em 2 de dezembro de 2008.
4. A/ 51/950, United Nations, “Renewing the United Nations: a programme for reform”, 14 July 1997. Disponível em <<http://www.un.org/reform/index.shtml>> Acesso em 28 de maio de 2009.
5. A/ 54/549, United Nations, Report of the Secretary-General pursuant to General Assembly resolution 53/35: The fall of Srebrenica, 15 November 1999. Disponível em <<http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/reports.htm>> Acesso em 27 de abril de 2009.
6. A/ 59/ 565, United Nations, “A more secure world: our shared responsibility”, 2 December 2004. Disponível em <<http://www.un.org/reform/index.shtml>> Acesso em 28 de maio de 2009.
7. A/ 59/2005, United Nations, Report of the Secretary-General, “In larger freedom: towards development, security and human rights for all”, 21 march 2005. Disponível em <<http://www.un.org/reform/index.shtml>> Acesso em 28 de maio de 2009.
8. Assembléia Geral, Nações Unidas, Resolução 181 (II). Disponível em <<http://daccessdds.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/038/88/IMG/NR003888.pdf?OpenElement>> Acesso em 15 de Outubro de 2008.
9. Assembléia Geral, Nações Unidas, Resolução 337, “Unidos para a Paz”, 3 de novembro de 1950. Disponível em <<http://daccessdds.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/059/75/IMG/NR005975.pdf?OpenElement>> Acesso em 20 de Setembro de 2008.
10. Assembléia Geral, Nações Unidas, Resolução 1000, 5 de novembro de 1956. Disponível em <http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/3354&Lang=E> Acesso em 19 de Outubro de 2008.
11. “Blue Helmets: A Review of United Nations Peacekeeping”, dezembro de 1996. Disponível em <http://un.org/spanish/Depts/dpko/dpko/co_mission/unosomi.htm> Acesso em 15 de janeiro de 2009.

12. Carta de São Francisco (1945). Disponível em <http://rio.unic.org/images/documents/Carta%20da%20ONU_Verso%20Internet.pdf> Acesso em 02 de fevereiro de 2008.
13. 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 de maio de 2009.
14. Pacto da Liga das Nações (1919). Disponível em <<http://www.dhnet.org.br/direitos/anthist/his1919.htm>> Acesso em 14 de outubro de 2008.
15. S/ 1994/ 1166, United Nations, Security Council, Report by the Secretary-General concerning the Situation in Somalia, 14 October 1994. Disponível em <http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/co_mission/unosom2rep.html> Acesso em 25 de abril de 2009.
16. S/1999/1257, United Nations, Report of the Independent Inquiry into the Actions of the United Nations during the 1994 Genocide in Rwanda, 16 December 1999. Disponível em <http://www.un.org/oss/rwanda_report.htm> Acesso de 8 de maio de 2009.
17. S/ RES/ 50(1948), Conselho de Segurança, Nações Unidas, 29 de maio de 1948. Disponível em <<http://www.un.org/documents/sc/res/1948/scres48.htm>> Acesso em 15 de outubro de 2008.
18. S/ RES/ 84(1950), Conselho de Segurança, Nações Unidas, 7 de julho de 1950. Disponível em <<http://www.un.org/documents/sc/res/1950/scres50.htm>> Acesso em 20 de novembro de 2008.
19. S/RES/ 143(1960), Conselho de Segurança, Nações Unidas, de 14 de julho de 1960. Disponível em <<http://www.un.org/documents/sc/res/1960/scres60.htm>> Acesso em 20 de outubro de 2008.
20. S/RES/ 161(1961), Conselho de Segurança, Nações Unidas, 21 de fevereiro de 1961. Disponível em <<http://www.un.org/documents/sc/res/1961/scres61.htm>> Acesso em 20 de outubro de 2008.
21. S/RES/ 435(1978), Conselho de Segurança, Nações Unidas, 29 de setembro de 1978.
22. Disponível em <<http://www.un.org/documents/sc/res/1978/scres78.htm>> Acesso em 15 de setembro de 2008.
23. S/RES/ 632 (1989), Conselho de Segurança, Nações Unidas, 16 de fevereiro de 1989. Disponível em <<http://www.un.org/Docs/scres/1989/scres89.htm>> Acesso em 15 de setembro de 2008.
24. S/RES/ 687(1991), Conselho de Segurança, Nações Unidas, 3 de abril de 1991. Disponível em <<http://www.un.org/Docs/scres/1991/scres91.htm>> Acesso em 16 de novembro de 2008.
25. S/RES/ 713 (1991), Conselho de Segurança, Nações Unidas, 25 de setembro de 1991. Disponível em <<http://www.un.org/Docs/scres/1991/scres91.htm>> Acesso em 20 de dezembro de 2008.

26. S/RES/ 717 (1991), Conselho de Segurança, Nações Unidas, 16 de outubro de 1991. Disponível em <http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/co_mission/untac.htm> Acesso em 18 de setembro de 2008
27. S/RES/ 733 (1992), Conselho de Segurança, Nações Unidas, 23 de janeiro de 1992. Disponível em <<http://www.un.org/documents/sc/res/1992/scres92.htm>> Acesso em 25 de abril de 2009.
28. S/RES/ 743 (1992), Conselho de Segurança, Nações Unidas, 21 de fevereiro de 1992. Disponível em <<http://www.un.org/documents/sc/res/1992/scres92.htm>> Acesso em 20 de dezembro de 2008.
29. S/RES/ 751 (1992), Conselho de Segurança, Nações Unidas, 24 de abril de 1992. Disponível em <<http://www.un.org/documents/sc/res/1992/scres92.htm>> Acesso em 25 de abril de 2009.
30. S/RES/ 775 (1992), Conselho de Segurança, Nações Unidas, 28 de agosto de 1992. Disponível em <<http://www.un.org/documents/sc/res/1992/scres92.htm>> Acesso em 25 de abril de 2009
31. S/ RES/ 867 (1993), Conselho de Segurança, Nações Unidas, 23 de setembro de 1993. Disponível em <<http://www.un.org/Docs/scres/1993/scres93.htm>> Acesso em 30 de setembro de 2008.
32. S/ RES/ 875 (1993), Conselho de Segurança, Nações Unidas, 16 de outubro de 1993. Disponível em <<http://www.un.org/Docs/scres/1993/scres93.htm>> Acesso em 30 de setembro de 2008.
33. S/ RES/ 940, Conselho de Segurança, Nações Unidas, 31 de julho de 1994. Disponível em <<http://www.un.org/Docs/scres/1994/scres94.htm>> Acesso em 30 de setembro de 2008.
34. S/RES/ 954 (1994), Conselho de Segurança, Nações Unidas, 4 de novembro de 1994. Disponível em <<http://www.un.org/Docs/scres/1994/scres94.htm>> Acesso em 15 de abril de 2009.
35. S/ RES/ 975 (1995), Conselho de Segurança, Nações Unidas, 30 de janeiro de 1995. Disponível em <<http://www.un.org/Docs/scres/1995/scres95.htm>> Acesso em 30 de setembro de 2008.
36. S/ RES/ 1063 (1996), Conselho de Segurança, Nações Unidas, 28 de junho de 1996. Disponível em <<http://www.un.org/Docs/scres/1996/scres96.htm>> Acesso em 02 de outubro de 2008.
37. S/ RES/ 1123 (1997), Conselho de Segurança, Nações Unidas, 30 de julho de 1997. Disponível em <<http://www.un.org/Docs/scres/1997/scres97.htm>> Acesso em 02 de outubro de 2008.
38. S/ RES/ 1141 (1997), Conselho de Segurança, Nações Unidas, 28 de novembro de 1997. Disponível em <<http://www.un.org/Docs/scres/1997/scres97.htm>> Acesso em 02 de outubro de 2008.
39. United Nations Bibliographic Information System. UNBISNET/DHL. Disponível em <<http://unbisnet.un.org/>> Acesso em 10 de junho de 2008.
40. United Nations Cartographic Section. Map N° 3860, Rev. 4, January 2004.

41. United Nations Cartographic Section. Map N° 3690, Rev. 7, January 2007.
42. United Nations Cartographic Section. Map N° 3689, Rev. 12, June 2007.
43. United Nations Department of Peacekeeping Operations (DPKO). Disponível em <<http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/>> Acesso em 20 de abril de 2009.
44. United Nations Department of Public Information. “An introduction to United Nations Peacekeeping.” Disponível em <<http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/intro/>> Acesso em 05 de setembro de 2008.
45. United Nations Development Programme (UNDP). “Human Development Report 1994”. New York: Oxford University Press, 1994. Disponível em <<http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr1994/chapters/>> Acesso em 19 de novembro de 2008.
46. United Nations Operation in the Congo. Disponível em <<http://www.un.org/Depts/DPKO/Missions/onuc.htm>> Acesso em 20 de outubro de 2008.
47. United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines, 18 January 2008. Disponível em <http://pbpu.unlb.org/pbps/Library/Capstone_Doctrine_ENG.pdf> Acesso em 20 de maio de 2009.
48. United Nations. Report of the Panel on United Nations Peace Operations. Disponível em <http://www.un.org/peace/reports/peace_operations> Acesso em 20 de abril de 2008.

FONTES BIBLIOGRÁFICAS

Livros

1. ARON, Raymond. *Paz e Guerra entre as Nações*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2002.
2. BELLAMY, Alex. J.; WILLIAMS, Paul; GRIFFIN, Stuart. *Understanding Peacekeeping*. Cambridge: Polity Press, 2004. p. 59.
3. BERDAL, M.; ECONOMIDES, S. (eds.). *United Nations Interventionism 1991-2004*. 2ª ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.
4. BRIGAGÃO, Clóvis; PROENÇA Jr., Domicio. *Panorama brasileiro de paz e segurança*. São Paulo: Hucitec; Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2004.
5. BIGATÃO, J. P. *As operações de manutenção da paz das Nações Unidas no pós-Guerra Fria: o caso dos conflitos armados intra-estatais*. In: D’ARAÚJO, M. C.; MATHIAS, S. K.; SOARES, S. A. *Defesa, Segurança Internacional e Forças Armadas*. Campinas: Mercado de Letras, 2008. pp. 267-282.
6. BYERS, Michael. *A lei da guerra: direito internacional e conflito armado*. São Paulo: Editora Record, 2007.
7. CARDOSO, Afonso José Sena. *O Brasil nas operações de paz das Nações Unidas*. Brasília: Instituto Rio Branco, Fundação Alexandre de Gusmão, Centro de Estudos Estratégicos, 1998.

8. CÂMARA, Irene Pessoa de Lima. *Em nome da democracia. A OEA e a crise Haitiana – 1991-1994*. Brasília: Instituto Rio Branco, Fundação Alexandre de Gusmão, Centro de Estudos Estratégicos, 1998.
9. Comissão sobre Governança Global. *Nossa comunidade global*. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1996.
10. DOUGHERTY, James E.; PFALTZGRAFF, Jr., Robert L. *Contending Theories of International Relations. A comprehensive survey*. 5ª ed. New York: Longman, 2001.
11. DURCH, W. J. *The Evolution of UN Peacekeeping*. Basingstoke: Macmillan, 1994. pp. 353-375.
12. FINNEMORE, Martha. *The purpose of intervention: changing beliefs about the use of force*. Ithaca: Cornell University Press, 2003.
13. FONTOURA, Paulo Roberto Campos Tarrisse de. *O Brasil nas Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas*. Brasília: FUNAG, 1999.
14. GOMES, José Maria (Org.). *América Latina y el (Dês)orden Global Neoliberal: Hegemonía, contrahegemonía, perspectivas*. Buenos Aires: Clacso, 2004.
15. GONZALEZ, J. *Defensa Nacional y fuerzas Armadas, Democracia e Integración Regional: Exploración en un área opaca de políticas públicas*. Montevideo: Universidad de la República/PRISFAS, 2007.
16. GRAHAM, Gordon. *Ethics and International Relations*. Oxford: Blackwell Publishers, 1997.
17. HOBSBAWN, E. *Era dos extremos: o breve século XX: 1914-1991*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.
18. HOLSTI, Kalevi J. *Peace and War: armed conflicts and international order 1648-1989*. New York: Cambridge University Press, 1991.
19. _____. *The State, War, and the State of War*. Cambridge University Press, 1996.
20. HUGH, S. (ed.). *International Peacekeeping: Building on the Cambodian Experience*. Canberra: Australian Defense Studies Centre, 1994
21. KALDOR, Mary. *New and old wars: organized violence in global era*. Stanford: Stanford University Press, 2001.
22. LA MAISONNEUVE, E.: *Metamorfosis de la violencia. Ensayos sobre la guerra moderna*. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1998.
23. MATHIAS, S. K.; SOARES, S. A. (orgs). *Novas Ameaças: Dimensões e Perspectivas: desafios para a cooperação em defesa entre Brasil e Argentina*. São Paulo: Sicurezza, 2003.
24. MOORE, Jonathan (ed.), *Hard Choices: Moral Dilemmas in Humanitarian Intervention*. Lanham, MD: Rowman and Littlefield, 1998.
25. MUNKLER, Herfried. *Viejas y nuevas guerras: asimetría y privatización de la violencia*. Madrid: Siglo XIX de España Editores, 2005.
26. NYE, Joseph. *Compreender os Conflitos Internacionais: Uma Introdução à Teoria e à História*. 3ª ed. Lisboa: Gradiva, 2002.

27. OTUNNU, Olara A.; DOYLE, Michael W. (eds). *Peacemaking and Peacekeeping for the new century*. Nova Iorque: Rowman & Littlefield Publishers, 1996.
28. PATRIOTA, Antônio de Aguiar. *O Conselho de Segurança após a Guerra do Golfo: a articulação de um novo paradigma de segurança coletiva*. Brasília: Instituto Rio Branco/FUNAG/CEE, 1998.
29. RATNER, S. P. *The New UN Peacekeeping: Building Peace in Lands of Conflict After the Cold War*. New York: St Martin's Press, 1996.
30. RODRIGUES, Simone Martins. *Segurança Internacional e Direitos Humanos: A Prática da Intervenção Humanitária no Pós-Guerra Fria*. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.
31. ROTBERG, Robert (ed.) *State Failure and State Weakness in a Time of Terror*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2003
32. SAINT-PIERRE, H. *A Política armada*. Fundamentos da guerra revolucionária. São Paulo: Edunesp, 2000.
33. ----- e BIGATÃO J: "Las mutantes máscaras de Marte" in TAMAYO A.M.(Edit.): *Conocer la Guerra, construir la Seguridad. Aproximaciones desde la sociedad civil*. Lima: Instituto de Defensa Legal, 2008.
34. VALDÉS, Ernesto Garzón. *Calamidades*. Barcelona: Ed. Gedisa, 2004.
35. VAN CREVELD, Martin. *The Transformation of War*. Nova York: The Free Press, 1991.
36. VILLA, R. A. D. *Da crise do realismo à segurança global multidimensional*. São Paulo: Annablume, 1999.
37. WALTZ, Kenneth N. *Theory of International Politics*. Boston: McGraw-Hill, 1979.
38. WEISS, Thomas G. *Humanitarian Intervention: Ideas in Action*. Cambridge: Polity Press, 2007.
39. WOODHOUSE, T.; BRUCE, R.; DANDO, M. *Peacekeeping and Peacemaking*. New York: St. Martin's Press, 1998.

Periódicos

- African Studies Centre (Leiden), Transnational Institute (Amsterdã), NEP/CES (Coimbra), CIP (Madri). "Failed and Collapsed States in the International System", 2003. Disponível em <<http://www.tni.org/reports/failedstates.pdf>> Acesso em 12 de outubro de 2007.
- ANNAN, K. "Two concepts of sovereignty". *The Economist*, 18 de setembro de 1999.
- CHERTERMAN, Simon. "The Use of Force in UN Peace Operations". United Nations Library, August, 2004. Disponível em <[http://www.peacekeepingbestpractices.unlb.org/PBPS/Library/Chesterman%20External%20\(31-08-2004\).pdf](http://www.peacekeepingbestpractices.unlb.org/PBPS/Library/Chesterman%20External%20(31-08-2004).pdf)> Acesso em 5 de maio de 2009.
- DOYLE, M.; SUNTHARALINGAM, N. "The UN in Cambodia: Lessons for Complex Peacekeeping". *International Peacekeeping*, vol. 1 , nº 2, 1994. pp.117-147.

- DRUCKMAN, Daniel; STERN, Paul. “Perspectives on Evaluating Peacekeeping Mission”. The International Journal of Peace Studies, vol. 4, nº 1, janeiro 1999. Disponível em <http://www.gmu.edu/academic/ijps/vol4_1/druckman.htm> Acesso em 15 de maio de 2008
- HANSEN, W.; RAMSBOTHAM, O.; WOODHOUSE, T. “Hawks and Doves: Peacekeeping and Conflict Resolution.”. Disponível em <<http://www.beyondintractability.org/essay/peacekeeping/?nid=1336>> Acesso em 08 de abril de 2009.
- Harvard Law Student Advocates for Human Rights (Cambridge, Massachusetts); Centro de Justiça Global (Rio de Janeiro e São Paulo). “Mantendo a Paz no Haiti? Uma avaliação da Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti usando o cumprimento de seu Mandato como Parâmetro de Sucesso”. Março de 2005. p. 07. Disponível em: <<http://www.global.org.br/portuguese/jgrelatorios.html>> Acesso em 10 de maio de 2008.
- JAKOBSEN, Peter Viggo. “National Interest, Humanitarianism or CNN: what triggers UN peace enforcement after the cold war?”. Journal of Peace Research, vol. 33, nº 2, 1996. pp. 205-215.
- KRASNER, S. D. “Sharing Sovereignty: new institutions for collapsed and failed states”. International Security, vol. 24, nº 2, pp. 85-120.
- KUPCHAN, Charles A; KUPCHAN, Clifford A. “The Promise of Collective Security”. International Security, vol. 20, nº 1 (Summer, 1995), pp. 52-61.
- MARKS, Edward. “UN Peacekeeping in a Post-Cold War World”. Institute for National Strategic Studies, National Defense University, Washington, D. C. Disponível em <<http://www.ndu.edu/inss/McNair/mcnair26/m026ch01.html>> Acesso em 05 de setembro de 2007.
- NOGUEIRA, J. P. “A guerra do Kosovo e a desintegração da Iugoslávia: notas sobre a (re)construção do Estado no fim do milênio”. Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 15, nº 44, outubro/2000.
- NEAK, Laura. “UN Peace-Keeping: In the Interest of Community or Self?”. Journal of Peace Research, vol. 32, nº 2, maio 1995.
- OUDRAAT, Chantal de Jonge. “Intervention in internal conflicts: legal and political conundrums”. Working Paper nº 15, Global Policy Program. Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 2000.
- PEREIRA, Augusto Heleno Ribeiro. “Radiografia de uma Missão II. A Força da Paz Atuando”. Disponível em <http://www.defesanet.com.br/panoramahaiti/gen_heleno_1.htm> Acesso em 25 de maio de 2009.
- REIS, Rossana Rocha. “Os direitos humanos e a política internacional”. Revista de Sociologia e Política, nº 27, nov. 2006, pp. 33-42
- SAINT-PIERRE, H. L. “Chiapas: O paramilitarismo como vetor da guerra de contra-insurgência”. *Crítica Marxista*, vol. 1, n.º 9, São Paulo, Xamã, 1999.

- URQUHART, Brian. “For a UN Volunteer Military Force”. The New York Review of Books. New York, 10 June 1993.

Teses e Dissertações

- GIANNINI, Renata A. *A Organização das Nações Unidas e o desafio das intervenções humanitárias*. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (Unesp/ Unicamp/ Puc-SP). São Paulo, 2008. Disponível em <<http://www.santiagodantassp.locaweb.com.br/br/arquivos/defesas/renatagiannini.pdf>> Acesso em 22 de maio de 2009.
- MELO, Raquel Bezerra Cavalcanti Leal. *O processo de institucionalização das operações de paz multidimensionais da ONU no pós-Guerra Fria: direitos humanos, polícia civil e assistência eleitoral*. Tese de Doutorado. Instituto de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2006. Disponível em <http://www2.dbd.puc-rio.br/pergamum/tesesabertas/0124810_06_pretextual.pdf> Acesso de 20 de dezembro de 2008.