

Universidade Federal de Santa Catarina
Centro Sócio Econômico
Departamento de Economia e Relações Internacionais

DIANA FERREIRA BRANCO

O RELATÓRIO BRAHIMI E A MISSÃO DAS NAÇÕES UNIDAS DE ESTABILIZAÇÃO
DO HAITI: AFINIDADES E CONTRADIÇÕES.

Florianópolis, 2012

DIANA FERREIRA BRANCO

O RELATÓRIO BRAHIMI E A MISSÃO DAS NAÇÕES UNIDAS DE ESTABILIZAÇÃO
DO HAITI: AFINIDADES E CONTRADIÇÕES.

Monografia submetida ao curso de
Relações Internacionais da Universidade
Federal de Santa Catarina, como requisito
obrigatório para a obtenção do grau de
Bacharelado em Relações Internacionais.

Orientadora: Prof. Dra. Karine de Souza
Silva

FLORIANÓPOLIS, 2012

Universidade Federal de Santa Catarina
Centro Sócio Econômico
Departamento de Economia e Relações Internacionais
Curso de Relações Internacionais

A Banca Examinadora resolveu atribuir a nota 9,5 à aluna Diana Ferreira Branco na disciplina CNM 7280 – Monografia, pela apresentação do trabalho O RELATÓRIO BRAHIMI E A MISSÃO DAS NAÇÕES UNIDAS DE ESTABILIZAÇÃO DO HAITI: AFINIDADES E CONTRADIÇÕES.

Banca Examinadora:

Prof. Dra. Karine de Souza Silva

Prof. Examinador 1

Prof. Dr. Márcio Voigt

Prof. Examinador 2

Prof. Rafael Rocha

Prof. Examinador 3

AGRADECIMENTOS

Gostaria de agradecer, primeiramente, à Professora Karine de Souza Silva, por aceitar orientar minha monografia à distância, pela paciência em corrigir minuciosamente cada capítulo, e por me ensinar como elaborar um trabalho de conclusão de curso. A orientação da professora foi essencial para que eu conseguisse realizar a monografia, e por isso, o primeiro agradecimento é direcionado para a senhora: muito obrigada!

Agradeço também minha família pelo apoio fornecido durante o ano, seja presencialmente ou por conversas online. A saudade foi grande, porém em momento algum senti falta do amparo de vocês e, mesmo longe, todo o carinho e palavras de incentivo me motivaram a seguir em frente. Agradeço minha família de São Paulo por me acolher e por participar ativamente do processo de elaboração da monografia, me auxiliando em cada etapa do trabalho. A todos, muito obrigada!

“Hemos llegado también a una idea común de unas Naciones Unidas que extiendan una firme mano de ayuda a una comunidad, a un país o una región para prevenir un conflicto o poner término a la violencia. Creemos que un representante especial del Secretario General habrá cumplido bien su cometido si ha dado al pueblo de un país la oportunidad de hacer por sí mismo lo que no podía hacer antes, construir la paz, mantenerla, lograr la reconciliación, reforzar la democracia y asegurar la vigencia de los derechos humanos. Por sobre todas las cosas, tenemos la idea de unas Naciones Unidas que no sólo tengan la voluntad sino también la capacidad de cumplir su promesa y justificar la confianza que la enorme mayoría de la humanidad ha depositado en ellas.”

Relatório Brahimi, 2000.

RESUMO

O presente trabalho monográfico é elaborado no campo de estudo das operações de paz, com o objetivo geral de identificar a relação entre o mandato multidimensional da Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti e o Relatório Brahimi, para analisar as contradições e afinidades que a influência do Relatório trouxe à MINUSTAH. Os debates acerca dos conceitos de missão de paz e suas diferentes categorias são apresentados, juntamente com a evolução histórica das operações. Em um segundo momento, são analisadas as recomendações do Relatório Brahimi a respeito das estruturas das missões de paz e suas consequências para a comunidade internacional. Por fim, a influência do documento na elaboração do mandato da MINUSTAH é abordada, com o intuito de identificar quais são as afinidades e as contradições entre o mandato da operação e as diretrizes do Relatório Brahimi. O método de pesquisa utilizado para elaborar o trabalho foi o indutivo.

Palavras-chave: Missão de Paz; MINUSTAH; Relatório Brahimi; Relações Internacionais.

ABSTRACT

The present work aims to study the field of peace operations, with the primary goal of identifying the relationship between the multidimensional mandate of the United Nations Stabilization Mission in Haiti and the Brahimi Report, in order to analyze the affinities and contradictions between the Report and MINUSTAH. The discussions about the concepts of peacekeeping and its different categories are presented, along with the historical evolution of peacekeeping operations. In a second stage, the recommendations of the Brahimi Report about the structures of peacekeeping missions and its consequences for the international community are analyzed. Finally, the influence of the document in MINUSTAH's mandate is addressed, in order to identify what are the similarities and contradictions between the mandate and the operation guidelines of the Brahimi Report. The research method used to prepare this study was inductive.

Keywords: Peacekeeping Operations, MINUSTAH, Brahimi Report, International Relations.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	9
1. EVOLUÇÃO DAS OPERAÇÕES DE PAZ NO CENÁRIO INTERNACIONAL	14
1.1. Considerações preliminares	14
1.2. Operações de paz: questões conceituais	15
1.3. Histórico das operações de paz	19
2. A CONTRIBUIÇÃO DO RELATÓRIO BRAHIMI PARA AS MISSÕES DE PAZ	28
2.1. Considerações preliminares	28
2.2. O Relatório Brahimi: recomendações	29
2.3. Avaliação do Relatório Brahimi: consequência de suas recomendações para as operações de paz	39
3. O RELATÓRIO BRAHIMI E O MANDATO MULTIDIMENSIONAL DA MINUSTAH	42
3.1. Considerações preliminares	42
3.2. O mandato da MINUSTAH: relação com o Relatório Brahimi	42
3.3. A Influência do Relatório Brahimi na execução da MINUSTAH: afinidades e contradições	52
4. CONSIDERAÇÕES FINAIS	60
5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	64
ANEXO 1: MEMBROS DO GRUPO ELABORADOR DO RELATÓRIO BRAHIMI	70

INTRODUÇÃO

O Haiti é um país cuja história é marcada por diversos conflitos internos e sucessivas intervenções internacionais. A Missão das Nações Unidas de Estabilização do Haiti (MINUSTAH) foi a quinta missão de paz da ONU estabelecida no país, com o objetivo de estabilizá-lo devido a crise política instaurada pela renúncia do presidente Bertrand Aristide. Diversas facções políticas e grupos armados protestavam contra o governo, gerando um ambiente violento e diminuindo a legitimidade do poder governamental. Para evitar que o país entrasse em um caos político, a comunidade internacional foi convocada para intervir no conflito. Em 2004, através da Resolução 1542, a MINUSTAH foi estabelecida através de um mandato multidimensional, focado em três pilares: reestruturação política, apoio à segurança e desenvolvimento socioeconômico.

A década de 1990 foi caracterizada pelo descrédito da comunidade internacional perante as operações de paz da ONU; ao tornar-se Secretário Geral em 1997, Kofi Annan identificou esse problema e começou a reformular a imagem das Nações Unidas – o Relatório Brahimi foi um dos passos dessa reestruturação. As operações de paz multidimensionais foram legitimadas como práticas recorrentes no cenário internacional após a elaboração do Relatório Brahimi no ano 2000, redigido com o objetivo de reestruturar as missões de paz das Nações Unidas. As missões de paz do século XXI são baseadas nas diretrizes estabelecidas pelo documento e, portanto, para entender o mandato da MINUSTAH é necessário estudar as influências do Relatório Brahimi na operação.

Os conflitos intermediados pela ONU atualmente tendem a ocorrer no interior dos Estados; a situação do Haiti se encaixa nessa situação, sendo, portanto, relevante seu estudo, de forma a entender a relação entre distúrbio intraestatal e ameaça internacional, assim como as opções que a sociedade internacional tem ao intervir em um conflito essencialmente interno. É evidente a importância de estudar diferentes formas de alcançar o sucesso nas operações de paz implementadas em conflitos intraestatais, principalmente no âmbito das Nações Unidas e da comunidade acadêmica de Relações Internacionais.

Nesse mesmo sentido, como as operações de paz multidimensionais derivadas do Relatório Brahimi são uma categoria recente, é necessário estudá-las para identificar suas falhas e acertos. Portanto, a relevância do tema da monografia para as Relações Internacionais é ressaltada, em razão, principalmente, da atualidade do assunto, o que gera com que o tema seja pouco abordado na comunidade acadêmica.

Há ainda uma importância geográfica no conflito haitiano. O Haiti é localizado na América Latina, região de influência de uma das maiores potências mundiais (Estados Unidos) e do país líder das tropas militares da missão (Brasil). Nesse sentido, é relevante para a academia brasileira pesquisar o conflito haitiano, no qual o Brasil tem uma participação efetiva (com contingentes militares na missão de paz) e política (devido a interesses geopolíticos brasileiros e à influência do Brasil na elaboração dos mandatos da missão de paz). Todavia, vale ressaltar que o objetivo desse trabalho não é analisar as motivações e as estratégias de política externa do Brasil em participar da operação de paz no Haiti. Entretanto, é interessante destacar a importância deste estudo para a academia brasileira.

É importante destacar um breve histórico do conflito haitiano para contextualizar o leitor a respeito do tema. O Haiti é um país caracterizado por conflitos internos, originários de sua conturbada independência¹. A raiz de sua instabilidade política deriva da desigualdade social e das recorrentes práticas autoritárias praticadas por sua elite local² (Corbellini, 2009). A história do século XX do país é marcada por longas ditaduras e intervenções internacionais³: em 1915, devido a sucessivas crises políticas, o Haiti é ocupado pelos Estados Unidos com o objetivo de estabilizar o país e evitar um confronto maior na região caribenha (Kaminski, 2011). Após a saída dos EUA em 1941, o Haiti entrou em um período ditatorial, sob o comando de François Duvalier, conhecido como “Papa Doc”; seu governo foi marcado pela repressão⁴ da população e pela utilização do Estado como “propriedade privada da família Duvalier” (Kaminski, 2011). Após sua morte, seu filho Jean-Claude Duvalier - “Baby Doc” - assumiu como presidente vitalício do Haiti; todavia, em 1986 foi forçado a sair do país devido a constantes revoltas populares e militares contra seu governo (Kaminski, 2011). Os anos 1990 foram marcados por diversos golpes políticos e pelo início das intervenções

¹O Haiti era uma colônia francesa com o nome de Saint Domingue e, por isso, os ideais da declaração de 1789 – liberdade, igualdade e fraternidade – foram importados para sua população, a qual reivindicou a independência e a abolição da escravidão (Corbellini, 2009). O embate entre a elite branca e os escravos haitianos culminou em uma guerra civil violenta em 1791, a qual só viu seu fim definitivo em 1804, com a proclamação da independência da ilha de Saint Domingue e a mudança de nome para Haiti: “o novo Estado nascia já profundamente abalado, com suas estruturas destruídas pelos anos de guerra e revolta. Os líderes juraram morrer antes de submeter-se novamente à França e incentivaram um extermínio sem precedentes dos brancos que ainda estavam no país.” (Kaminski, 2011). É evidente que o conflito racial haitiano tem suas origens no seu processo de independência (Corbellini, 2009).

²“O preconceito racial e a desigualdade social, aliados a práticas de governo despóticas e arbitrarias, fazem do Haiti um local onde o conflito tende a estar sempre presente” (Corbellini, 2009).

³As intervenções internacionais e a constante dependência externa do Haiti para com a comunidade internacional influenciou sobremaneira a história do país e a situação de desigualdade que o Haiti enfrenta atualmente. Para maiores informações ver: MATIJASCIC, Vanessa Braga. **As Interferências Externas e a Manutenção da Ordem Pública no Haiti**. Revista História e Cultura, Franca-SP, v.1, n.1, p.119-146, 2012.

⁴“Papa Doc” utilizava-se de uma milícia própria para eliminar sua oposição política e instaurar o terror na população haitiana: Milícia de Voluntários de Segurança Nacional, chamados pelo povo de “Tontons Macoutes” (Kaminski, 2011).

comandadas pela Organização das Nações Unidas no país, totalizando quatro missões de paz estabelecidas somente nessa década: Missão das Nações Unidas no Haiti (UNMIH), Missão das Nações Unidas de Apoio no Haiti (UNSMIH), Missão das Nações Unidas de Transição no Haiti (UNTMIH), e Missão das Nações Unidas de Polícia Civil no Haiti (MIPONUH)⁵.

A Missão das Nações Unidas de Estabilização do Haiti (MINUSTAH) foi a quinta operação de paz comandada pelas forças da ONU instalada no país. No ano de 2000 ocorreram eleições presidenciais e parlamentares no Haiti, acusadas de irregularidades pela Organização dos Estados Americanos (Kaminski, 2011). Apesar da fraude eleitoral, Bertrand Aristide assumiu a presidência em 2001, gerando revolta da oposição e a criação de grupos armados contra o governo de Aristide (Kaminski, 2011). O estopim da crise política foi a realização de levantes na região de Gonaives em 2004, no norte do Haiti, os quais ameaçavam atingir a capital Porto Príncipe, e o consequente exílio do presidente (Kaminski, 2011). Conforme estabelecido pela Constituição haitiana, Boniface Alexandre, presidente do Supremo Tribunal, assumiu a liderança do país e convocou a comunidade internacional a intervir no conflito para evitar a eclosão de uma guerra civil (Corbellini, 2009).

O Conselho de Segurança emitiu a Resolução 1542 no ano de 2004, a qual estabeleceu as diretrizes da MINUSTAH. A missão é classificada como uma operação de manutenção de paz multidimensional (Doyle; Sambanis, 2000), com um mandato robusto o qual visa construir uma paz autossustentável no Haiti, através da reconstrução política, do apoio à segurança e do desenvolvimento socioeconômico (Resolução 1542, 2004).

Tendo como base essa contextualização, o tema do presente trabalho é a Missão das Nações Unidas de Estabilização do Haiti e o Relatório Brahimi, com o objetivo geral de verificar de que forma as recomendações do Relatório influenciaram na elaboração do mandato da missão de paz, e quais as afinidades e contradições que a relação entre ambos trouxe à operação. Ao relacionar as recomendações do Relatório Brahimi com a elaboração do mandato da MINUSTAH, o trabalho utiliza uma abordagem nova na academia de Relações Internacionais. A hipótese inicial afirma que a principal dificuldade para o cumprimento dos objetivos da MINUSTAH é a característica multidimensional de seu mandato, derivada da influência do Relatório Brahimi. Entretanto, o foco de uma operação de paz multidimensional é a construção, a longo prazo, de uma estabilidade sustentável no país em conflito, para que após a saída da missão, o país consiga manter a paz. Portanto, as dificuldades provindas da multidimensionalidade tem o objetivo de construir uma paz

⁵<http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/minustah/background.shtml>

autossustentável no Haiti e, caso a MINUSTAH acate as diretrizes do Relatório Brahimi, em especial nas áreas de reconstrução política, apoio à segurança e desenvolvimento socioeconômico, conseguirá transpor as barreiras derivadas de seu mandato complexo. Por conseguinte, o mandato multidimensional e a influência do Relatório Brahimi não são vistos como um obstáculo, mas sim como uma solução a longo termo para o conflito no Haiti.

Ao fim da pesquisa, conclui-se que as dificuldades provindas do mandato da MINUSTAH não são relacionadas à multidimensionalidade (característica derivada do Relatório Brahimi), mas sim de fatores externos, como: a desorganizada estrutura interna da ONU, a qual não tem recursos financeiros e logísticos para realizar com sucesso as missões de paz multidimensionais; a situação de deslegitimidade estatal do Haiti, a qual torna difícil o estabelecimento de uma missão de paz com o objetivo de reconstruir o Estado; e os conflitos sociais internos ao país. A multidimensionalidade da MINUSTAH, portanto, é uma solução a longo prazo para resolver os problemas relacionados à sociedade haitiana; já as dificuldades providas da estrutura da ONU devem ser trabalhadas internamente para evitar tais obstáculos nas missões de paz futuras.

O método de pesquisa escolhido para a realização da monografia é o indutivo, uma vez que foi realizado um levantamento bibliográfico, em seguida uma análise dos fatos para, por fim, chegar a uma conclusão através da verificação das premissas. Na pesquisa bibliográfica utilizou-se de fontes primárias e artigos científicos, tanto nacionais quanto internacionais. É importante ressaltar que a tradução das bibliografias estrangeiras é de inteira responsabilidade de autora, realizada em caráter não-oficial.

As fontes primárias estudadas são provenientes principalmente de documentos oficiais da ONU, em especial: Resoluções do Conselho de Segurança referentes à MINUSTAH; Relatórios do Secretário Geral, como o Relatório Brahimi e a “Agenda para Paz”; documentos das Nações Unidas sobre operações de manutenção da paz; Carta das Nações Unidas, entre outros. É importante destacar as Resoluções analisadas ao longo do trabalho: 1529, 1542, 1576, 1601, 1608, 1658, 1702, 1743, 1780, 1840, 1892, 1908, 1927, 1944, 2012. Dos diversos autores estudados, destaca-se como mais importantes para esta monografia os artigos elaborados por: Eduardo Uziel; Juliana Bigatão; Mariana Dalalana Corbellini; Juan Gabriel Valdés; Michael Doyle e Nicholas Sambanis; e Andres Sei Ichi Ueta.

O primeiro capítulo do trabalho tem como objetivo estudar os aspectos teórico-conceituais das operações de paz das Nações Unidas, assim como o surgimento e a evolução das missões de paz no cenário internacional; o segundo capítulo objetiva analisar o Relatório Brahimi, suas recomendações e consequências para as operações de paz das Nações Unidas;

enquanto o objetivo do terceiro capítulo é investigar a influência das recomendações expostas no Relatório Brahimi no mandato multidimensional da MINUSTAH, para entender as afinidades e contradições que a relação entre ambos trouxe à missão de paz no Haiti.

A monografia está dividida em três capítulos. O primeiro inicia com uma seção breve, a qual descreve de forma resumida o histórico do conflito haitiano, para situar o leitor a respeito do tema do trabalho. A partir da segunda seção, é abordada a conceituação teórica, através de uma análise dos principais conceitos utilizados ao longo do trabalho e de uma apresentação dos debates envolvendo as definições de intervenção humanitária e operação de manutenção da paz. Na terceira parte do capítulo, é realizado um estudo da trajetória das missões de paz no cenário internacional, de maneira a entender o que são, atualmente, as operações de paz das Nações Unidas, suas diferentes categorias e o contexto da evolução das missões de paz.

No segundo capítulo são analisadas as diretrizes do Relatório Brahimi a respeito das missões de consolidação da paz, conceito desenvolvido pelo documento para estruturar as operações de paz multidimensionais, assim como as recomendações direcionadas ao Secretário Geral, ao Conselho de Segurança e aos Estados-membros sobre como planejar, organizar e elaborar missões de paz. Ao mesmo tempo, os efeitos práticos e teóricos do Relatório Brahimi para as operações de paz futuras são abordados.

O terceiro capítulo evidencia as similaridades dos mandatos da MINUSTAH com as diretrizes do Relatório Brahimi, para demonstrar de que maneira o Relatório influenciou na elaboração dos mandatos. Na segunda seção do capítulo são abordadas as afinidades e contradições que as recomendações do Relatório Brahimi trouxeram à execução da missão de paz no Haiti nas áreas política, securitária e humanitária, e de que maneira elas afetaram os projetos implementados pela operação.

Por fim, são realizadas considerações finais, evidenciando as conclusões da autora.

1. EVOLUÇÃO DAS OPERAÇÕES DE PAZ NO CENÁRIO INTERNACIONAL

1.1. Considerações preliminares

A Missão das Nações Unidas de Estabilização do Haiti é uma missão de paz multidimensional das Nações Unidas, estabelecida por um mandato redigido pelo Conselho de Segurança em 2004. A estrutura de seu mandato é baseada nas diretrizes do Relatório Brahimi, documento elaborado no ano 2000 por um grupo de especialistas, com o objetivo de reestruturar as operações de paz da ONU, devido ao fracasso das mesmas na década de 1990 e seu consequente descrédito (Uziel, 2010). Em razão desse contexto, é necessário realizar considerações preliminares a respeito da evolução das missões de paz no cenário internacional, de maneira a entender tanto o mandato da MINUSTAH quanto a influência do Relatório Brahimi para a construção da missão.

A conceitualização de intervenção humanitária passou por diversas mudanças de acordo com o contexto internacional. Com a criação das Nações Unidas após o fim da Segunda Guerra Mundial, as operações de paz foram institucionalizadas e tornaram-se uma prática internacional, ocorrendo em situações pós-conflito para garantir o cumprimento do acordo de paz estabelecido (Uziel, 2010). Entretanto, após o fim da Guerra Fria, as missões de paz começaram a atuar em confrontos que não haviam sido resolvidos, na tentativa de impor um ambiente pacífico e buscando construir acordos entre as partes; tal mudança gerou dificuldades para a implementação das novas operações de paz, desacreditando o sistema de segurança coletiva da ONU (Uziel, 2010). A década de 1990 foi marcada por diversas tentativas da organização de reestruturar as missões de paz, de maneira a alcançar o sucesso.

O conceito de “intervenção humanitária” e “operação de paz” gerou debates na comunidade internacional, em especial ao serem relacionados como um meio de violação da soberania estatal. Em razão da evolução das missões de paz, foram criadas três categorias de acordo com sua estrutura e objetivos: operações de paz tradicionais, missões de paz multidimensionais e operações de imposição da paz (Doyle; Sambanis, 2000). Este capítulo tem como objetivo estudar os aspectos conceituais das operações de paz das Nações Unidas, assim como o surgimento e a evolução das missões de paz no cenário internacional. A primeira seção do presente capítulo tem como objetivo abordar as questões conceituais a respeito das operações de paz.

1.2. Operações de paz: questões conceituais

As operações de manutenção de paz foram criadas pelas Nações Unidas como meio de fazer valer o sistema de segurança coletiva idealizado pela organização, criando um mecanismo utilizado pela comunidade de Estados tanto para evitar conflitos quanto para atuar após o seu término (Uziel, 2010). O objetivo dos atores internacionais de estabelecer a paz está diretamente ligado à construção desse sistema, o qual utiliza as missões de paz como meio de manter a ordem internacional (Uziel, 2010). Eduardo Uziel define as operações de paz como:

“Operações estabelecidas pelo Conselho de Segurança ou pela Assembleia Geral das Nações Unidas, de quem recebem mandatos e a quem se reportam periodicamente, que são financiadas por contribuições de todos os membros das Nações Unidas e estão sob comando e controle do Secretário-Geral e do Departamento de Operações de Manutenção da Paz (DPKO); englobam militares, policiais e civis e, no terreno visam a controlar ou resolver conflitos, respeitando os princípios da imparcialidade, consentimento das partes e uso da força somente em legítima defesa.” (2010).

De acordo com a definição apresentada, as missões de paz têm uma estrutura definida pelo Conselho de Segurança e são regulamentadas pelo Departamento de Operações de Manutenção de Paz, tendo que respeitar princípios previamente estabelecidos, os quais são descritos da seguinte maneira: 1. Imparcialidade⁶: significa que a missão tem o objetivo de auxiliar todas as partes em conflito a alcançarem a paz; 2. Consentimento das partes: o qual reitera a necessidade dos atores envolvidos concederem autorização para que as tropas da ONU interfiram no conflito, de forma a legitimar a intervenção; 3. Uso da força somente em legítima defesa⁷: o conceito atesta para o fato de que as missões de paz das Nações Unidas não são criadas para fazer guerra, mas sim construir a paz, evitando “ao máximo o uso da força, o que não significa que deverão se deixar agredir pelas partes em conflito e podem agir preventivamente” (Uziel, 2010).

É importante destacar a existência de uma controvérsia entre os conceitos de “operação de paz” e “operações de manutenção de paz”⁸. O primeiro termo é defendido pelos

⁶Imparcialidade não se confunde com neutralidade, pois não existe uma omissão por parte da missão de paz; a operação deve agir no conflito, porém sem favorecer nenhum dos atores envolvidos (Uziel, 2010).

⁷“Uma operação de paz das Nações Unidas só deve usar a força como uma medida de último recurso, quando outros métodos de persuasão foram esgotados, e deve sempre ter restrições ao utilizá-la. O objetivo do uso da força é influenciar e deter ameaças contra o processo de paz ou contra civis, e não procurar a derrota militar do inimigo.” (United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines, 2008).

⁸O termo correto é, respectivamente, “peace operations” e “peacekeeping operations” (Uziel, 2010).

países desenvolvidos, como Estados Unidos e União Europeia, por incluir toda e qualquer operação de paz, seja ela proveniente da ONU, de outras organizações internacionais (como a Organização do Tratados do Atlântico Norte) ou de iniciativas individuais, legitimando as operações militares realizadas por tais Estados⁹ (Uziel, 2010). Para esse grupo de Estados, o conceito de “operação de paz” é flexibilizado nos seus princípios básicos, como autorização das partes e uso da força somente em legítima defesa (Uziel, 2010).

O segundo termo encontra sua base de apoio nos países em desenvolvimento, através do argumento de que “operações de paz” é um conceito demasiado abrangente, o qual pode servir como alegação para legitimar as intervenções realizadas pelas grandes potências. Os Estados do Movimento de Países Não-Alinhados argumentam que “o termo *peace operations* seria parte de um processo que acabaria por desconsiderar a soberania dos Estados não ocidentais e convalidaria intervenções internacionais realizadas por EUA, União Europeia, OTAN e, no futuro, até mesmo pelas Nações Unidas” (Uziel, 2010), noção compartilhada pelos países latino-americanos. Já o termo “operações de manutenção de paz”, defendido por esse grupo de Estados, aplica-se somente às intervenções realizadas pelas Nações Unidas, ou seja, as que seguem os princípios básicos das operações de paz, como respeito a soberania e imparcialidade, evitando a manipulação do conceito de modo a legitimar intervenções imperialistas (Uziel, 2010). A controvérsia terminológica ainda existe dentro da ONU, podendo ser visto ambos os termos em diversos documentos oficiais. Para fins práticos, os termos utilizados nesse trabalho serão “operação de manutenção de paz”, “operações de paz” e “missões de paz”, como expressão sinônima referentes às operações realizadas exclusivamente pelas Nações Unidas.

A diferença entre os conceitos de operação de paz e intervenção humanitária também deve ser destacada. O conceito clássico de intervenção humanitária é definido por Andres Sei Iche Ueta como “ajuda autônoma com uso da força pela ação de Estados através de fronteiras internacionais para proteger direitos humanos dos indivíduos de um país” (2006). Para Maria Araújo Diniz, “o conceito tradicional de intervenção humanitária a considera como a atuação coercitiva, incluída a militar, empreendida contra um Estado no qual se verificam graves violações dos direitos humanos e cujo objetivo seria proteger as vítimas das infrações” (2011). Seguindo a mesma linha clássica, J. L. Holzgrefe define intervenção humanitária como:

⁹Temos como exemplo a vontade dos Estados Unidos de legitimar a invasão ao Iraque, condenada pela ONU (Uziel, 2010).

“a ameaça ou o uso da força através das fronteiras estaduais por um Estado (ou um grupo de Estados), que visa prevenir ou acabar violações generalizadas e graves de direitos humanos de outros indivíduos que não os seus próprios cidadãos, sem a permissão do Estado em cujo território a força é aplicada” (2003).

No seu conceito de intervenção humanitária, J. L. Holzgrefe adiciona a falta de consentimento das partes envolvidas no conflito como uma prerrogativa da intervenção. Todavia, após a Guerra Fria, houve uma mudança na maneira com que as intervenções humanitárias são conduzidas no cenário internacional, criando-se duas categorias: “intervenção humanitária com uso da força” e “intervenção humanitária sem uso da força”, abrindo a possibilidade de intervenções humanitárias serem realizadas sem ter necessariamente uma ação militar coercitiva.

O conceito de intervenção humanitária sem uso da força foi introduzido primeiramente por David Scheffer, com o objetivo de englobar as ações de ajuda humanitária executadas por governos e/ou organizações internacionais, sejam elas realizadas em conflitos que envolvam abusos de direitos humanos ou não (Ueta, 2006). Já o conceito de intervenção humanitária com uso da força torna-se mais abrangente ao também incluir novos tipos de conflitos internacionais - como, por exemplo, desastres naturais -, assim como intervenções realizadas tanto por Estados individuais quanto por organizações internacionais e organizações não-governamentais (Ueta, 2006). Vale ressaltar que ambas as categorias podem ocorrer em um mesmo conflito, no qual a intervenção humanitária militar (com uso da força) asseguraria “um espaço humanitário dentro do qual as agências não-militares de ajuda e socorro podem operar.” (Ueta, 2006).

Ao comparar o conceito a cima apresentado de intervenção humanitária com a conceituação descrita por Eduardo Uziel de operação de manutenção de paz, nota-se que esta é mais restrita que aquela. Uma missão de paz necessita da autorização das partes em conflito para ser realizada, ao passo que uma intervenção humanitária ocorre sem o aval dos atores envolvidos. No sentido tradicional, uma intervenção humanitária necessariamente é realizada com o uso da força; atualmente, a terminologia evoluiu, podendo uma intervenção ocorrer com ou sem violência. Já uma operação de paz somente é autorizada a utilizar a força em casos de legítima defesa, evitando ao máximo usar desse recurso.

Apresentados os conceitos de operação de paz e intervenção humanitária de modo a diferenciar ambas as práticas, se faz necessário elencar as diferentes categorias de missões de

paz. De acordo com Michael W. Doyle e Nicholas Sambanis, existem três gerações¹⁰ de operações de paz: 1. Operações de manutenção de paz tradicionais; 2. Operações de manutenção de paz multidimensionais; 3. Operações de imposição de paz; sendo essas caracterizadas da seguinte maneira:

“Operações de Paz Tradicionais envolvem a implementação de tropas militares e funcionários civis, a fim de fiscalizar o acordo de paz estabelecido após um conflito. São baseadas no consentimento das partes (normalmente autorizadas sob os auspícios do Capítulo VI da Carta da ONU). Operações de manutenção da paz tradicionais normalmente estabelecem e policiam uma zona tampão e ajudam na desmobilização e desarmamento das partes em conflito.¹¹

Operações de Manutenção de Paz Multidimensionais também são baseadas no consentimento das partes, e são projetadas para implementar um abrangente acordo de paz negociado. Incluem uma combinação de estratégias para construir uma paz auto-sustentável, que vão desde das utilizadas pelas operações de paz tradicionais, para estratégias multidimensionais para aumentar a capacidade de expansão (reconstrução econômica, por exemplo) e de transformação institucional (por exemplo, a reforma da polícia, do exército e do sistema judicial, eleições, reconstrução da sociedade).¹²

Operações de Imposição de Paz são intervenções (geralmente multilaterais) militares, autorizadas sob os auspícios do Capítulo VII da Carta da ONU, destinadas a impor a ordem pública pela força, se necessário, com ou sem o consentimento do governo anfitrião.^{13m}(2000)

Das três categorias, a mais importante para o presente trabalho é a “operação de manutenção de paz multidimensional”, pois o mandato da MINUSTAH é classificado como tal (Godoi, 2010).

O objetivo principal da multidimensionalidade é construir uma paz autossustentável, através de uma missão de paz que trabalhe em conjunto com as instituições nacionais a longo prazo, de maneira a lhes transferir competências e garantir um ambiente estável com a gradual retirada da missão. No caso da MINUSTAH, o Ministro Celso Amorim (2007) afirmou ser necessário o investimento no tripé segurança, reconciliação política e desenvolvimento, de forma a apoiar o processo democrático no Haiti e edificar uma paz duradoura no país. Ele afirma que “é preciso pensar que o Haiti é um país, um país soberano, e não uma coleção de projetos e, portanto, os projetos devem estar inseridos em um conceito de nação, em um conceito de Estado, que somente os próprios haitianos podem decidir.” Nesse sentido, o

¹⁰É importante destacar que as gerações não são baseadas em divisões cronológicas, mas sim no formato específico de cada missão.

¹¹Temos como exemplo de Operações de Paz Tradicionais: Força de Emergência das Nações Unidas (UNEF); Força de Desengajamento das Nações Unidas (UNDOF); Missão das Nações Unidas na Etiópia e Eritreia (UNMEE). (Uziel, 2010)

¹²A Missão das Nações Unidas de Estabilização do Haiti (MINUSTAH) é considerada uma Operação de Paz Multidimensional (Uziel, 2010).

¹³Exemplos de Operações de Imposição de Paz: Força de Proteção das Nações Unidas (UNPROFOR); Operação das Nações Unidas na Somália (UNOSOM). (Uziel, 2010)

mandato multidimensional da MINUSTAH procura alcançar o objetivo de estabelecer a paz em conjunto com a sociedade haitiana.

Nessa seção foram apresentados os principais conceitos trabalhados durante o artigo. As controvérsias envolvendo a conceituação de intervenção humanitária, além da definição das diferentes categorias de operações de paz foram abordadas, de maneira a situar o leitor nos debates que ocorrem na área acadêmica a respeito do tema. Uma revisão histórica sobre a trajetória das missões de paz irá demonstrar a evolução dessa prática no cenário internacional.

1.3. Histórico das operações de paz

O sistema internacional, desde o fim da Segunda Guerra Mundial, encontra-se em um movimento de mudança: são reconhecidos novos atores internacionais, como organizações internacionais e organizações não-governamentais, agindo na política internacional em pé de igualdade aos Estados; o processo de efetivação do Direito Internacional se concretiza, construindo um aparato legal robusto no cenário internacional; surgem novos conflitos transnacionais (como desastres ecológicos, crises de refugiados, entre outros), os quais influenciam os Estados a buscarem a cooperação entre si. Tais fatores fazem emergir o debate, no âmbito internacional, entre intervenção humanitária e o conceito de soberania.

O princípio da soberania está relacionado à autoridade do Estado em decidir sobre questões no interior de suas fronteiras, sem sofrer interferência dos demais países. Nesse sentido, intervenções humanitárias são constantemente associadas com a quebra da soberania estatal por outros agentes internacionais. Por outro lado, a passividade dos atores frente a conflitos em que o ser humano sofre graves violações de direitos humanos compromete a ordem do próprio sistema internacional. Chega-se, portanto, a um impasse: “se, de um lado, um uso abusivo e unilateral da força física pode comprometer a ordem e os direitos humanos, por outro, uma ordem cujos membros nada fazem para conter os abusos da soberania também pode comprometer os direitos humanos” (Ueta, 2006).

Em contrapartida, utilizando-se das ideias do pós-estruturalismo¹⁴, Maria Araújo Diniz explica que a dicotomia entre soberania e intervenção humanitária somente faz sentido se

¹⁴O pós-estruturalismo tem o objetivo de “não montar novos conceitos que sejam imunes a questionamentos, mas revelar as contradições que existem em qualquer conceito” (Diniz, 2011). Defende que um conceito é composto por diferentes discursos, de modo que não são imutáveis e são parciais. Para os pós-estruturalistas, não existe somente uma verdade: “o conhecimento dominante é, pois, um discurso que, mediante a aceitação e o apoio da comunidade de cientistas, torna-se vitorioso em uma disputa entre vários outros discursos; a verdade da teoria é somente uma das verdades possíveis que, entretanto, se tornou preponderante” (Diniz, 2011). Nas Relações Internacionais, o pós-estruturalismo afirma que é a partir do Estado - considerado como ator principal

analisada através das teorias clássicas de Relações Internacionais (2011). A definição de soberania, para Michel Foucault, implica o dever do Estado em proteger seus nacionais¹⁵; ou seja, o poder da soberania deixa de existir no momento em que o Estado falha em cumprir esse dever (Diniz, 2011). Tendo como base esse conceito, os pós-estruturalistas defendem que, no momento em que o Estado corta o vínculo da soberania com sua população ao gerar violações de direitos humanos ou ser incapaz de evita-las, a intervenção humanitária que sucede não estará violando a soberania, pois esta já deixou de existir; ao contrário, a intervenção estará restaurando a segurança no território nacional, reestabelecendo a soberania estatal (Diniz, 2011). Dessa maneira, o debate entre intervenção humanitária e soberania demonstra-se instável, na medida em que a primeira viola a segunda ao mesmo tempo em que ajuda a restaurá-la (Diniz, 2011).

O debate entre soberania *versus* proteção aos direitos humanos balizou a definição e validação das intervenções humanitárias até a criação da ONU, organização a qual adotou a luta contra as violações aos direitos humanos através das missões de paz. As operações de manutenção de paz são o mecanismo das Nações Unidas de fazer valer seu sistema de segurança coletiva¹⁶, intervindo em conflitos de modo a estabelecer uma paz estável e duradoura na região. Os princípios básicos das missões de paz das Nações Unidas são imparcialidade; consentimento das partes; e uso da força somente em legítima defesa¹⁷. A diferença das operações de manutenção de paz da ONU em relação às demais intervenções humanitárias baseia-se no equilíbrio entre respeito a igualdade soberana dos Estados-membros e defesa de um processo decisório aberto, realizado em foros¹⁸ compostos por uma grande quantidade de países com interesses heterogêneos (Uziel, 2010).

nas teorias clássicas (em especial o realismo) - e do conceito de soberania estatal que o conhecimento é construído, através de um discurso de que o princípio de soberania é essencial no sistema internacional. Todavia, no pós-estruturalismo existem diversas verdades e, portanto, isso não significa que outra proposta que não seja focada na centralidade do Estado torne-se também possível (Diniz, 2011).

¹⁵ “Quando os juristas dizem: quando se contrata, no plano do contrato social, ou seja, quando os indivíduos se reúnem para constituir um soberano, para delegar a um soberano um poder absoluto sobre eles, por que o fazem? Eles o fazem porque estão premidos pelo perigo ou pela necessidade. Eles o fazem, por conseguinte, para proteger a vida. É para poder viver que constituem um soberano.” (Foucault apud Diniz, 2011). Consequentemente, no momento em que os indivíduos concedem ao Estado o poder de soberania, o fazem para adquirir o direito de serem protegidos por ele.

¹⁶ O sistema de segurança coletiva da ONU fundamenta-se na Carta das Nações Unidas, e é regulamentado pelos capítulos V, VI e VII. O primeiro capítulo estabelece o veto e a unanimidade dos votos no Conselho de Segurança, sendo este o órgão que age em nome da ONU, através de ações coordenadas; o segundo capítulo determina que as partes em um conflito que ameaçam a segurança internacional deverão resolver suas controvérsias, primeiramente, através de negociações, mediadas ou não pelo Conselho de Segurança, ressaltando que qualquer Estado pode trazer um tema ao órgão; o último capítulo afirma que o Conselho tem autoridade para definir quais conflitos estão ameaçando a paz internacional, também sendo o órgão que trata dos métodos para combater as ameaças, variando de sanções ao uso da força (Carta das Nações Unidas, 1945).

¹⁷ Tais princípios foram explicados na seção anterior, “1.2 Operações de Paz: Questões Conceituais”.

¹⁸ A Assembleia Geral e o Conselho de Segurança são os dois foros principais da ONU em relação a tomada de

As operações de paz sofreram mudanças em sua estrutura de acordo com o período histórico. Inicialmente, a partir da criação das Nações Unidas em 1945 até os anos 1960, as missões de paz da ONU eram implementadas pela Assembleia Geral devido a resolução “Unidos pela Paz”¹⁹, criada em 1950, a qual estabelecia que, em caso de falta de unanimidade no Conselho de Segurança, a Assembleia Geral poderia ser convocada para fazer recomendações a respeito do tema (Uziel, 2010). O documento foi uma manobra dos Estados Unidos para contornar a paralização do Conselho de Segurança devido ao poder do veto, utilizando sua ampla maioria de países aliados na Assembleia Geral como um meio de isolar a União Soviética (Uziel, 2010). A resolução contou com o apoio dos países médios e pequenos, pela possibilidade de uma maior participação desse grupo de Estados na elaboração das operações de paz - situação que tornou-se tradicional ao longo das décadas subsequentes (Uziel, 2010).

Entre os anos 1964 e 1965, tanto a França quanto a URSS se negaram a contribuir financeiramente com as Nações Unidas, em razão da manipulação por parte dos EUA em transferir competências do Conselho de Segurança para a Assembleia Geral, deixando claro que a ONU não é um mecanismo para formar alianças anti-soviéticas, mas sim um foro multilateral (Uziel, 2010). A crise financeira interna que se seguiu gerou como consequência o desuso da resolução “Unidos pela Paz”, assim como a realização de operações de paz somente em conflitos nos quais as duas potências estavam de comum acordo (Uziel, 2010). A necessidade de concordância entre Estados Unidos e União Soviética resultou em um bloqueio decisório do Conselho de Segurança, o qual realizou poucas²⁰ operações de paz entre

decisão relacionada com operações de manutenção de paz (Uziel, 2010). A Assembleia Geral é composta por todos os Estados-membros da organização, e tem a competência de “considerar os princípios gerais de cooperação na manutenção da paz e da segurança internacionais (...), poderá fazer recomendações relativas a tais princípios aos Membros ou ao Conselho de Segurança, ou a este e àqueles conjuntamente” (Carta da ONU, 1945). O Conselho de Segurança é composto por cinco membros permanentes e dez membros rotativos, e é responsável por decidir se houve ameaça à paz e os tipos de sanções que serão aplicadas ao Estado agressor. “Artigo 41: O Conselho de Segurança decidirá sobre as medidas que, sem envolver o emprego de forças armadas, deverão ser tomadas para tornar efetivas suas decisões e poderá convidar os Membros das Nações Unidas a aplicarem tais medidas. Estas poderão incluir a interrupção completa ou parcial das relações econômicas, dos meios de comunicação ferroviários, marítimos, aéreos, postais, telegráficos, radiofônicos, ou de outra qualquer espécie e o rompimento das relações diplomáticas. Artigo 42: No caso de o Conselho de Segurança considerar que as medidas previstas no Artigo 41 seriam ou demonstraram que são inadequadas, poderá levar e efeito, por meio de forças aéreas, navais ou terrestres, a ação que julgar necessária para manter ou restabelecer a paz e a segurança internacionais. Tal ação poderá compreender demonstrações, bloqueios e outras operações, por parte das forças aéreas, navais ou terrestres dos Membros das Nações Unidas” (Carta da ONU, 1945).

¹⁹Como exemplo de missões de paz realizadas com base na resolução “Unidos pela Paz” é possível citar: Força de Emergência das Nações Unidas, 1956 (UNEF); Operação das Nações Unidas no Congo, 1960 (ONUC) (Uziel, 2010).

²⁰Foram estabelecidas oito missões de paz nesse período: UNSF, 1962 (Força de Segurança das Nações Unidas na Nova Guiné Ocidental); UNYOM, 1963 (Missão de Observação das Nações Unidas no Iêmen); UNFICYP,

os anos 1964 e 1988, todas concentradas no Oriente Médio, região com grandes riscos de gerar conflitos internacionais (Uziel, 2010).

Concomitantemente à crise financeira da organização, os Estados pequenos e médios ganharam força na Assembleia Geral após a resolução “Unidos pela Paz”, devido a sua maior participação no estabelecimento de operações de paz. Todavia, esses países juntaram-se em grupos políticos (com destaque para os Movimento dos Países Não-Alinhados) e começaram a defender seus interesses ao invés de apoiar as vontades estadunidenses (Uziel, 2010). Os EUA, percebendo que a resolução não estava mais agindo em seu favor, parou de utilizá-la como uma ferramenta nos processos de estabelecimento de missões de paz (Uziel, 2010).

As missões de paz implementadas ao longo da Guerra Fria foram realizadas em conflitos internacionais, nos quais diferentes atores internacionais estavam envolvidos. Fazem parte das operações de paz de caráter tradicional, por respeitarem os princípios de imparcialidade, uso da força somente em legítima defesa e consentimento das partes (Tarisse da Fontoura, 2005). Paulo Tarisse da Fontoura afirma que tais diretrizes criaram um modelo de missão de paz a ser seguido pela ONU, a qual entendia que “o respeito a esses fundamentos faria com que os problemas que surgissem fossem sempre resolvidos adequadamente, com base na cooperação entre os integrantes das operações de manutenção da paz e as partes em conflito (...)” (2005).

Com o término da ordem internacional determinada pela Guerra Fria, houve uma escalada no número de operações de paz estabelecidas pela ONU: durante o período da bipolaridade mundial (1945 – 1988), foram realizadas 13 missões de paz; a partir de 1988 até 2005, o Conselho de Segurança implementou 54 operações (List of UN Peacekeeping Operations, 2012). A convergência das opiniões dos EUA e a URSS facilitou a criação de novas missões de paz, as quais voltaram-se para conflitos internos (ao invés de confrontos internacionais), com o objetivo de proteger os indivíduos e garantir o respeito aos direitos humanos (Tarisse da Fontoura, 2005).

O crescente aumento de conflitos internos no pós-Guerra Fria teve como causa o “fim da rigidez bipolar”, a qual:

“deu espaço para o ressurgimento de conflitos internos de fundo étnico, religioso ou nacionalista. Grupos étnicos passaram a aspirar por mais autonomia,

1964 (Força de Manutenção da Paz das Nações Unidas em Chipre); DOMREP, 1965 (Missão do Representante do Secretário-Geral na República Dominicana); UNIPOM, 1965 (Missão de Observação das Nações Unidas Índia- Paquistão); UNEF II, 1973 (Segunda Força de Emergência das Nações Unidas); UNDOF, 1974 (Força de Desengajamento das Nações Unidas); UNIFIL, 1979 (Força Interina das Nações Unidas no Líbano). (Uziel, 2010)

independência ou por maior representatividade no exercício do poder central, sobretudo no continente africano, na região dos Bálcãs, na Europa Oriental e na União Soviética” (Tarisse da Fontoura, 2005).

Portanto, o fim da Guerra Fria solucionou o problema de paralisia do Conselho de Segurança, ao mesmo tempo em que criou novos desafios para as missões de paz das Nações Unidas: se adaptar para atuar em conflitos essencialmente internos (Tarisse da Fontoura, 2005). Esse novo tipo de guerra local é classificado por Andres Sei Iche Ueta como “conflitos internacionais sociais”, os quais são definidos como:

“Conflitos entre grupos sociais que se tornam crise de estado. Eles causam sofrimento humano em larga escala e, por isso, solicitam intervenção externa (...). É uma crise, antes de tudo, do Estado, que tome a forma de um conflito de formação de Estado (Bósnia), de luta para controle do Estado (Ruanda) e de colapso final do Estado (Somália).” (2006)

O conceito é constituído de três componentes: o comunitário, no qual a guerra interna envolve a sociedade nacional e diferentes grupos sociais; o estatal, apresentado como uma crise de Estado, afetando a legitimidade do governo; e o internacional, no qual o conflito, ao envolver o Estado-nação, atinge conseqüentemente os países vizinhos e sua região, tornando-se de interesse externo (Ueta, 2006). Andres Sei Iche Ueta ainda ressalta que o conceito de “conflitos internacionais sociais” não visa explicar todos os tipos de guerra, mas sim fornecer uma análise de uma de suas categorias que tornou-se frequente, além de explicar a razão da necessidade de realizar-se intervenções humanitárias no seu caso.

As missões de paz implementadas no pós-Guerra Fria surgiram em um cenário de reestruturação da nova ordem mundial devido ao fim da bipolaridade internacional, fenômeno que moldou o caráter das operações de paz no período (Uziel, 2010). O marco dessa mudança foi o documento “Agenda para Paz” (1992) e “Suplemento de uma Agenda para Paz” (1995), redigidos pelo então Secretário Geral Boutros Boutros-Ghali (Kaminski, 2011). O Conselho de Segurança pediu para que o Secretário Geral realizasse “análises e recomendações a respeito dos meios para fortalecer e aumentar a eficiência (...) da capacidade das Nações Unidas em matéria de diplomacia preventiva, estabelecimento da paz e manutenção da paz” (Boutros-Ghali, 1995). O documento “Agenda para Paz” afirma a existência de novas ameaças à segurança internacional, como conflitos internos de origem étnica, religiosa, econômica e ambiental, aumentando a área de atuação das operações de paz (Boutros-Ghali, 1992). Nesse mesmo sentido, as guerras que surgem com o fim do sistema bipolar são, em sua maioria, internas, tornando os conflitos entre Estados escassos na década de 1990:

“(…) muitos dos conflitos atuais são produzidos dentro dos Estados ao invés de serem realizados entre países. Ao acabar a Guerra Fria desapareceram os obstáculos que haviam impedido que surgissem conflitos na ex-União Soviética e em outros lugares. O resultado foi a erupção de guerras dentro de Estados de recente independência, guerras de caráter religioso ou étnico e com graves índices de violência e crueldade (...). Em contrapartida, quase não existem mais guerra entre Estados” (Boutros-Ghali, 1995).

O relatório “Suplemento de uma Agenda para Paz” foi redigido com o objetivo de “realçar determinadas áreas nas quais surgiram dificuldades imprevistas e identificar as esferas em que é preciso que os Estados-membros adotem as decisões difíceis referidas no documento Agenda para Paz” (Boutros-Ghali, 1995). O documento adaptava as recomendações anteriores do Secretário Geral para o cenário complexo que havia surgido, em uma tentativa de consertar as missões de paz que haviam fracassado²¹ nos três anos anteriores. Os conflitos internos são descritos no documento como guerras civis nas quais milícias e exército lutam entre si, sendo as maiores vítimas a sociedade civil; são confrontos que geram um grande número de violações de direitos humanos, como crises de refugiados e deslocados internos (Boutros-Ghali, 1995). Além disso, a falta de autoridade governamental e o desrespeito às leis impera nas guerra intraestatais; por conseguinte, Boutros Boutros-Ghali destaca a importância das novas missões de paz de realizar tanto ajuda humanitária quanto reconstrução das instituições políticas, de modo a resolver os conflitos internos *de facto* (1995).

Uma nova categorização de operação de paz é introduzida, denominada “missão de imposição de paz”²², a qual possibilitou intervenções militares em conflitos nos quais a paz ainda não havia sido negociada, autorizando o uso da força para cumprir o mandato da missão e desconsiderando o consentimento das partes como prerrogativa para o estabelecimento da missão de paz (Uziel, 2010). Enquanto as operações de paz tradicionais são de responsabilidade do Secretário Geral, as missões de imposição da paz são comandadas diretamente pelo Conselho de Segurança (Kaminski, 2011).

“As Nações Unidas criaram diversos instrumentos para o controle e resolução de conflitos entre os Estados e dentro destes. Os mais importantes são a diplomacia preventiva e o estabelecimento da paz, a manutenção da paz, a consolidação da paz, o desarmamento, as sanções e a imposição da paz. Os três primeiros só podem ser utilizados com o consentimento das partes em conflito. Em contrapartida, as sanções e a imposição da paz são medidas coercitivas, as quais, por definição, não exigem o consentimento das partes afetadas” (Boutros-Ghali, 1995).

²¹As missões de paz UNOSOM, 1993; UNAMIR, 1993; e UNPROFOR, 1992 são exemplos de operações de imposição de paz que não foram bem sucedidas (Uziel, 2010).

²²*Peace enforcement*, no original (Boutros-Ghali, 1995).

As operações de imposição da paz foram legitimadas pelo documento “Suplemento para um Agenda para Paz”, e tornaram-se uma prática na comunidade internacional a partir da década de 1990: “No início dos anos 1990, as Nações Unidas propunham-se a empregar as missões de paz em cenários onde não havia partes claramente definidas, estruturas estatais fortes, nem acordos de paz respeitados” (Uziel, 2010). Para realizar essas “operações de imposição de paz”, o documento “Agenda Para Paz” defende a ideia de uma falta de antagonismo entre a esfera internacional e a nacional, relativizando o princípio de soberania e aumentando o escopo de atuação das missões de paz (1992). Boutros-Ghali também esboça uma nova definição de soberania, a qual leva em consideração a interdependência do sistema internacional, concedendo uma maior flexibilidade para as missões de imposição de paz:

“Não obstante, já passou o momento da soberania absoluta e exclusiva; sua teoria nunca teve apoio na realidade. Hoje devem assim compreender os governantes dos Estados e balancear as necessidades de uma boa gestão interna com as exigências de um mundo cada vez mais interdependente” (Boutros-Ghali, 1992).

Entretanto, as operações de paz dos anos 1990 moldadas pela “Agenda Para Paz” e por seu suplemento são consideradas um fracasso²³ (Kaminski, 2011), por duas razões principais:

“1. As missões haviam sido criadas para substituir o diálogo e os acordos políticos que não existiam naqueles conflitos; 2. Confrontada com essa dificuldade, a comunidade internacional (representada, ao menos simbolicamente, pelo CSNU) reagiu com a decisão de que os peacekeepers deveriam fazer a guerra, embora não dispusessem de meios ou de mandato adequados” (Uziel, 2010).

A consequência do relatório “Agenda para Paz” foi o descrédito da comunidade internacional nas missões de paz da ONU, a diminuição do consenso político que permitia que as operações de paz fossem prioritariamente conduzidas pelo Conselho de Segurança, e uma preferência às intervenções comandadas por organizações regionais (como a OTAN), as quais tinham maior possibilidade de utilizar meios coercitivos (Uziel, 2010).

Era necessário, portanto, a realização de uma reforma nas operações de paz, de maneira a retomar sua centralidade como ferramenta internacional de segurança coletiva. No ano 2000, a pedido do Secretário Geral a época, Kofi Annan²⁴, foi elaborado o Relatório

²³Eduardo Uziel considera que os erros cometidos por essa categoria de missão de paz resultaram em falta de unidade de comando; confusão sobre os mandatos; disparidade entre meios e fins; atenção excessiva à imprensa e às pressões da opinião pública doméstica dos contribuintes de tropas” (2010).

²⁴Ao tornar-se Secretário Geral, Kofi Annan realizou esforços para retomar a imagem da ONU, reformando administrativamente e estruturalmente a organização (Uziel, 2010). No campo das missões de paz, pediu a elaboração de dois relatórios sobre o conflito em Ruanda e na ex-Iugoslávia, os quais criticaram duramente as

Brahimi o qual discorre sobre as missões de paz, com o objetivo de formular um “conjunto claro de recomendações específicas, concretas e práticas para ajudar as Nações Unidas a levar a cabo essas atividades no futuro” (Annan, 2000). O relatório definiu novos guias para as operações de manutenção de paz, estabelecendo que a ONU não é capaz de gerir missões coercitivas, deixando claro que as Nações Unidas não fazem guerra, apesar das operações de paz terem autoridade para utilizar a força em legítima defesa, o que corrigiu os erros da década anterior (Uziel, 2010). O Relatório Brahimi afirma que as operações de paz deveriam ter: mandatos claros e executáveis; critérios mínimos para o estabelecimento da paz; e meios disponíveis (contingentes, equipamentos, etc) antes da missão ser autorizada (Uziel, 2010).

Enquanto as operações de imposição da paz foram instituídas pelo documento “Agenda para Paz”, foi a partir do Relatório Brahimi que as operações de paz multidimensionais foram legitimadas:

“As operações de paz das Nações Unidas envolvem três atividades principais: prevenção de conflitos e estabelecimento da paz, manutenção da paz e consolidação da paz (...). A consolidação da paz é uma categoria mais recente que se refere às atividades realizadas ao final do conflito para reestabelecer as bases para a paz e oferecer os instrumentos para construir sobre ela algo mais que a mera ausência de guerra. Para tal, a consolidação da paz inclui, entre outras coisas, a reincorporação dos ex-combatentes à sociedade civil, o fortalecimento do império da lei (por exemplo, mediante o treinamento e a reestruturação da polícia local e de reformas dos setores judiciário e penal); o fortalecimento do respeito aos direitos humanos mediante a vigilância, educação e investigação dos abusos passados e presentes; a prestação de assistência técnica para o desenvolvimento democrático (incluindo a assistência eleitoral e o apoio à liberdade de imprensa); e a promoção do emprego de técnicas de solução de conflito e reconciliação” (Relatório Brahimi, 2000).

A missão de paz no Haiti é influenciada pelo Relatório Brahimi e faz parte da geração²⁵ de operações de manutenção de paz de caráter multidimensional. As operações de manutenção de paz multidimensionais, ao atuarem em Estados falidos, precisam reconstruir o aparato estatal de forma a estabelecer uma paz duradoura e autossuficiente no local, criando um ambiente institucional fortalecido com o objetivo de prover o Estado com os meios necessários para dispensar a assistência internacional sem recair no caos (Godoi, 2010).

A breve descrição da evolução histórica das operações de paz das Nações Unidas é importante para entender como que as missões de paz foram criadas para chegarem aos

operações de paz, inclusive a ação do Secretariado (Bigatão, 2009). Foi após a divulgação de ambos relatórios, que Kofi Annan requisitou a reestruturação as operações de paz, através do documento Relatório Brahimi (Bigatão, 2009).

²⁵As gerações (ou categorias) das operações de paz foram explicadas na seção anterior “2.3. Operações de Paz: Questões Conceituais”.

moldes atuais. O Relatório Brahimi é o documento que define a estrutura das operações de paz, em especial as de caráter multidimensional, como é o caso da MINUSTAH. No capítulo seguinte será realizada uma análise do documento para uma maior compreensão do mandato da MINUSTAH, sua relação com o relatório e as dificuldades que as diretrizes estabelecidas por Brahimi trouxeram para a execução da missão de paz no Haiti.

2. A CONTRIBUIÇÃO DO RELATÓRIO BRAHIMI PARA AS MISSÕES DE PAZ

2.1. Considerações preliminares

O contexto no qual o Relatório Brahimi foi desenvolvido influenciou sobremaneira nas suas conclusões. A década anterior havia desacreditado as missões de paz das Nações Unidas perante a comunidade internacional, devido, principalmente, a duas tendências seguidas pelas operações de paz dos anos 1990: 1. A substituição do diálogo político tornou-se um objetivo das missões de paz, as quais eram instaladas em conflitos ainda em andamento; 2. Em razão dessa situação, as tropas da ONU começaram a “fazer a guerra”, combatendo os grupos armados dos países nas quais estavam instaladas, sem ter recursos e mandatos adequados para exercer essa tarefa²⁶ (Uziel, 2010). O resultado dos fracassos das missões de paz foi a preferência dos Estados desenvolvidos (como EUA, França e Reino Unido) em utilizarem organizações regionais mais homogêneas e alinhadas com seus interesses (em especial, OTAN e União Europeia) como o principal mecanismo de

²⁶As missões de paz implementadas entre os anos 1988 e 1999 foram consideradas, em sua maioria, um fracasso pela comunidade internacional (Uziel, 2010). Nas 40 operações de paz estabelecidas nesse período, ocorreram 868 fatalidades do pessoal das Nações Unidas (www.un.org/en/peacekeeping, 2012). Os casos das missões de paz na Somália (UNOSOM), em Ruanda (UNAMIR) e na ex-Iugoslávia (UNPROFOR) ilustram os obstáculos encontrados pelas operações da década de 1990 (Uziel, 2010). No caso da UNOSOM, a ONU trabalhou em um conflito entre milícias internas, com o objetivo de desarma-las, ao invés de negociar a paz (Uziel, 2010). O clima hostil entre os grupos armados e as tropas da ONU gerou confrontos entre ambas as partes, desacreditando a missão de paz por entrar em guerra conta as milícias, o que levou a consequente retirada da operação (Uziel, 2010). A ONU apontou como falhas da UNOSOM: “1) ausência de precedente para intervenção não consensual, em atmosfera hostil e com mandato muito coercitivo; 2) despreparo operacional ante a intensidade dos ataques; 3) incapacidade do Secretariado de treinar os militares para atuar em missão de paz; 4) falta de comando e controle sobre contingentes nacionais que recorriam a instruções de suas capitais; 5) fragilidade do consenso político sobre o mandato à luz das baixas resultantes dos combates” (Uziel, 2010).

A UNAMIR tinha como meta monitorar o acordo de paz estabelecido pelas partes em conflito. Em razão de seu mandato vago, ocorreram confusões a respeito das responsabilidades da missão de paz, causando a inação das tropas da ONU quando o genocídio em Ruanda começou – devido, principalmente, ao trauma da organização por causa do conflito na Somália (Uziel, 2010). Eduardo Uziel aponta como falha da UNAMIR tanto a falta de vontade política quanto os recursos escassos da missão de paz: “a UNAMIR contava com número inadequado de tropas e não estava preparada para o colapso do processo de paz. Seu mandato “neutro” e regras de engajamento não permitiam atuação incisiva. O Conselho de Segurança e os Estados membros hesitaram em tomar decisões e pressionaram o Secretariado para que distorcesse informações. Novamente sobreveio o desrespeito à cadeia de comando, com as tropas procurando orientação de suas capitais” (2010).

Por fim, a UNPROFOR foi estabelecida durante o conflito da ex-Iugoslávia, com o objetivo de criar a paz no território. A missão trabalhou em conjunto com a OTAN, para compensar os poucos recursos destinados à operação de paz (Uziel, 2010). A impossibilidade de defender civis e pacificar o conflito levou ao massacre de Srebrenica, desacreditando a missão de paz. Os fatores que levaram ao fracasso da UNPROFOR foram: “1) as facções em luta não acreditavam nas decisões do CSNU nem na capacidade da Missão para executá-las; 2) os princípios tradicionais das missões de paz foram aplicados a um conflito ainda em curso; 3) houve falta de meios e de vontade política para cumprir a promessa de proteger os civis; 4) as Nações Unidas e a OTAN hesitaram em estabelecer um nível alto de cooperação; 5) houve erro na análise dos objetivos dos sérvios, o que impediu adaptação do mandato” (Uziel, 2010).

implementação de operações de paz; enquanto que os Estados pequenos e médios pressionavam pela preponderância da ONU (Uziel, 2010).

Apesar do antagonismo entre os dois grupos de países, no último biênio da década de 1990 a ONU estabeleceu seis²⁷ novas missões de paz, indicando que os conflitos continuavam a surgir – e, portanto, a organização precisava agir para reerguer seu mecanismo de segurança coletiva (Uziel, 2010). Reconhecendo tal necessidade, a partir de sua posse como Secretário Geral, Kofi Annan buscou realizar reformas políticas e estruturais na ONU, de forma a reestabelecer a credibilidade da organização²⁸ (Uziel, 2010). Ao invés de focar-se em definir conceitos como o documento “Agenda para Paz” – o qual especificou as novas categorias de operação de paz, em especial missões de imposição da paz - o Relatório Brahimi teve como objetivo estabelecer uma estratégia comum as operações de paz, adaptando-se à nova realidade dos conflitos intraestatais, assim como reformulou a estrutura organizacional das operações, através de sugestões sobre a regulação do processo decisório e do planejamento das missões de paz (Bigatão, 2009).

Este capítulo irá analisar o Relatório Brahimi, de maneira a entender sua contribuição para a trajetória das operações de paz. É importante estudar o Relatório devido a sua influência na construção das missões de paz multidimensionais do século XXI, categoria a qual a MINUSTAH faz parte. Para responder a pergunta de pesquisa desse trabalho, ou seja, de que maneira o Relatório Brahimi influenciou no mandato da MINUSTAH, e quais as afinidades e contradições que essa relação trouxe à missão, é necessário entender o Relatório Brahimi e suas consequências.

2.2. O Relatório Brahimi: recomendações

O Relatório Brahimi tem como objetivo o estudo das operações de manutenção de paz, para realizar recomendações de forma a aprimorá-las. Foi elaborado por um Grupo²⁹ de

²⁷List of UN Peacekeeping Operations, 2012.

²⁸Kofi Annan trabalhou para melhorar a imagem da ONU no cenário internacional desde sua posse em 1997, principalmente após os fracassos em Ruanda e na ex-Iugoslávia (Bigatão, 2009). Através do documento “Renovação das Nações Unidas: um Programa de Reforma”, elaborado em 1997, Kofi Annan estabeleceu suas propostas iniciais para reestruturar a ONU, tais quais: “o fortalecimento da Assembleia Geral e do Secretariado, uma melhor interface da ONU com as organizações não-governamentais, a criação de mecanismos para dar maior rapidez e efetividade às operações de manutenção da paz e à promoção do desenvolvimento sustentável, ao combate ao crime, ao tráfico de drogas e ao terrorismo.” (Pereira, 2007). Com a elaboração do Relatório Brahimi em 2000, o Secretário Geral procurou corrigir os erros derivados do documento “Agenda para Paz”, “reformando a reforma proposta para as operações de manutenção de paz da ONU” (Gama, 2005).

²⁹O Grupo era formado por nove especialistas em causas humanitárias de várias partes do mundo (Pereira, 2007). Os membros do Grupo podem ser encontrados no Anexo 1.

especialistas, convocado por Kofi Annan³⁰, Secretário Geral das Nações Unidas à época, e liderado por Lakhdar Brahimi, ex-ministro das Relações Exteriores da Argélia. Ao ser lançado em agosto de 2000, o Relatório foi bem aceito pelos três órgãos principais da ONU: Secretariado, Assembleia Geral e Conselho de Segurança; todavia, suas recomendações foram adotadas de forma cautelosa, sendo que muitas delas não foram postas em prática (Corbellini, 2009). Kofi Annan define como escopo do documento a realização de “um exame a fundo das atividades das Nações Unidas relativas a paz e segurança, e formular um conjunto claro de recomendações específicas, concretas e práticas para ajudar as Nações Unidas e levar a cabo essas atividades no futuro” (Annan, 2000).

As recomendações³¹ do Relatório baseiam-se nos seguintes princípios:

“1. A responsabilidade essencial dos Estados-membros na manutenção da paz e segurança internacionais, e a necessidade de reforçar qualitativa e quantitativamente o apoio que prestam as Nações Unidas para que possam cumprir essa função; 2. A importância crucial dos mandatos elaborados pelo Conselho de Segurança serem claros e convincentes, contando com todos os recursos necessários para serem implementados; 3. A ênfase no sistema das Nações Unidas de prevenção de conflito, e a realização de uma intervenção rápida, se possível; 4. A necessidade de uma função mais eficaz de reunião e avaliação de informações na Sede das Nações Unidas, incluindo um sistema de informações e dados mais eficiente, de modo a conseguir detectar ameaças ou riscos de conflitos e genocídios; 5. A importância essencial do sistema das Nações Unidas de se ater às regras de Direito Internacional, em especial dos direitos humanos e direito humanitário, em todos os aspectos relacionados à paz e à segurança; 6. A necessidade da ONU de ter a capacidade de contribuir para a consolidação da paz, de forma preventiva e no pós-conflito, de uma maneira integrada; 7. A urgência de reorganizar o sistema interno de operações de paz, na Sede das Nações Unidas; 8. O reconhecimento de que, apesar das Nações Unidas terem considerável experiência em planificar, organizar e implementar operações de paz tradicionais, ainda não adquiriram a capacidade necessária para estabelecer rapidamente operações mais complexas e manter-las de modo efetivo; 9. A necessidade de atribuir às missões no terreno líderes e administradores competentes, e que a Sede conceda maior flexibilidade e autonomia dentro de um mandato claro e com critérios específicos de responsabilidade sobre os gastos e os resultados; 10. O imperativo de exigir um alto grau de competência e integridade do pessoal na Sede e no terreno, sendo necessário proporcionar a capacitação e o apoio necessários para que desempenhem suas funções e avancem em suas carreiras, aplicando as práticas modernas de gestão que recompensam o desempenho meritório; 11. A importância dos funcionários na Sede e no terreno responderem por seu

³⁰O Relatório Brahimi foi uma das partes do projeto de Kofi Annan de reformar as Nações Unidas. Em paralelo ao documento, o ex-Secretário Geral criou: 1. Painel de Alto Nível sobre Ameaças, Desafios e Mudanças em 2004, com o objetivo de identificar as novas ameaças aos indivíduos; 2. Grupo Cardoso, em 2003, para estudar maneiras de aumentar a interação entre a sociedade civil e a ONU; 3. Projeto do Milênio, o qual “propõe um conjunto de medidas concretas para reduzir em 50%, até 2015, a pobreza extrema do mundo e melhorar, radicalmente, as condições de vida de, pelo menos, 1 bilhão de pessoas nos países em desenvolvimento” (Pereira, 2007). Como resultado desses esforços, Kofi Annan redigiu no ano de 2005 o projeto “Uma Liberdade Mais Ampla – Rumo à Segurança, Desenvolvimento e Direitos Humanos para Todos”, propondo reformas no Conselho de Segurança e demais órgão da ONU, assim como a criação do Conselho de Direitos Humanos e recomendações para os Estados cumprirem os Objetivos do Milênio (Pereira, 2007).

³¹O resumo oficial das recomendações do Relatório Brahimi pode ser encontrado no Anexo 2.

desempenho, reconhecendo que se deve conceder a eles faculdades, recursos e um grau de responsabilidade de acordo com suas tarefas. (Relatório Brahimi, 2000).

Como o objetivo deste trabalho é analisar de que maneira as recomendações do documento influenciaram no mandato da MINUSTAH, os itens 9, 10 e 11, relacionados com a estrutura organizacional do Secretariado, não irão ser abordados a fundo³²; serão analisadas ao longo desse capítulo as demais recomendações a respeito das estratégias de implementação das operações de paz, na forma como seus mandatos devem ser elaborados e como seus recursos devem ser alocados.

O Relatório Brahimi define as operações de paz em três atividades principais, da seguinte maneira:

1. Prevenção de conflitos e estabelecimento da paz: essa categoria tem o objetivo de resolver as causas estruturais do conflito, de modo a construir uma base para estabelecer a paz, por meio de, principalmente, ações diplomáticas (Relatório Brahimi, 2000). Missões de estabelecimento da paz visam pôr fim ao conflito, através de representantes de governos, grupos de Estados, organizações não-governamentais, regionais ou internacionais (Durch, 2003). O problema da prevenção de conflitos é sua pouca visibilidade política: é normal que iniciativas diplomáticas não causem impacto na opinião pública (Durch, 2003). Missões de estabelecimento da paz são realizadas tanto a curto quanto a longo prazo, tendo a primeira o objetivo de resolver o confronto, enquanto a segunda objetiva prevenir que uma revolta aconteça (Relatório Brahimi, 2000).

O Relatório Brahimi tece recomendações para as missões de estabelecimento de paz de curto e longo prazo, de modo a evitar um aumento no número de conflitos internacionais. É ressaltado a desconfiança com que os Estados menores tratam do assunto, pois temem que uma missão da ONU preventiva seja utilizada como argumento legitimador de uma intervenção por países maiores; ao mesmo tempo, a falta de apoio político e financeiro dos Estados-membros para missões preventivas agrava a dificuldade em estabelecê-las (Relatório Brahimi, 2000). A recomendação desenvolvida no Relatório Brahimi é a implementação de operações exploratórias, comandadas pelo Secretário Geral³³, de modo a verificar a situação do país onde pretende-se instalar uma missão preventiva.

³²Para uma análise das recomendações voltadas para a organização do Secretariado, ver: BRANCO, Carlos Martins. **As Nações Unidas e as Operações de Paz: uma Perspectiva Organizacional**, 2003.

³³A figura do Secretário Geral é vista como neutra pelos Estados, diminuindo a desconfiança de países menores em relação a uma intervenção comandada por potências internacionais (Relatório Brahimi, 2000).

2. Manutenção da paz: as operações de manutenção de paz são realizadas desde da criação das Nações Unidas³⁴, tendo evoluído até o cenário atual, no qual contingentes militares e civis trabalham em uma situação pós-conflito para manter a paz (Durch, 2003). Durante a Guerra Fria, as missões de manutenção de paz tradicionais eram estabelecidas após o cessar-fogo, de modo a garantir o cumprimento do acordo de paz estabelecido; não havia, portanto, nenhuma intenção de realizar ações de consolidação de paz, somente o objetivo de fazer valer a paz negociada pelas partes em conflito (Uziel, 2010). Essas operações eram politicamente mais fáceis de se organizar, devido ao seu baixo custo (Relatório Brahimi, 2000).

3. Consolidação da paz: esse conceito surgiu recentemente nas operações de paz da ONU, a partir do fim da Guerra Fria. Uma missão de consolidação de paz objetiva construir uma paz autossustentável após o término do conflito, de modo a evitar uma situação de mera ausência de guerra (Relatório Brahimi, 2000).

“A consolidação da paz inclui, entre outras coisas, a reincorporação de ex-combatentes à sociedade civil, o fortalecimento do império da lei (por exemplo, mediante o treinamento e reestruturação da polícia local e a reformar judiciária e penitenciária); o fortalecimento do respeito aos direitos humanos através da vigilância, educação e investigação de abusos passados e presentes; a prestação de assistência técnica para o desenvolvimento democrático (incluindo assistência eleitoral e o apoio à liberdade de imprensa); a promoção do emprego de técnicas de solução de conflitos e reconciliação” (Relatório Brahimi, 2000).

As operações de consolidação da paz são consideradas pelo Relatório Brahimi como fundamentais para garantir a segurança internacional (Gama, 2005). Apesar da centralidade da construção da paz, o relatório deixa claro que as atividades de manutenção de paz e ações de consolidação da paz devem trabalhar em conjunto, em uma “relação simbiótica” para conseguir cumprir o mandato multidimensional da missão (Gama, 2005). Este conceito foi construído de modo a adaptar a estrutura das missões, corrigindo as tentativas falhas de construção da paz da década de 1990 (Gama, 2005).

Para o Relatório Brahimi, os objetivos principais das operações de consolidação de paz são: 1. Visar a melhoria da qualidade de vida da população local através, principalmente, de projetos de efeito imediato, gerando credibilidade interna para a missão; 2. Apoiar eleições justas e transparentes, tendo em vista sua importância para a reconstrução das instituições

³⁴A primeira missão de paz estabelecida pelas Nações Unidas foi a UNTSO – Organização de Supervisão da Trégua das Nações Unidas, estabelecida em 1948 no Oriente Médio, com o objetivo de supervisionar os acordos de paz na região. A missão ainda está estabelecida, para auxiliar a ONU nos conflitos que eclodem no Oriente Médio (<http://www.un.org/en/peacekeeping>, 2012).

estatais; 3. Reformar tanto a polícia local quanto o sistema judicial, de modo a acabar com a corrupção e impunidade, zelando pela segurança da população; 4. Realizar treinamentos a respeito de direitos humanos para as tropas; 5. Desarmar, desmobilizar e reintegrar as partes em conflito (Relatório Brahimi, 2000).

As missões de paz instituídas na década de 1990 foram estabelecidas em confrontos nos quais as partes em conflito não haviam chegado a um acordo, ou então em situações onde existia um cessar-fogo devido a pressão internacional, porém sem vontade política das partes em cessar as hostilidades (Uziel, 2010). Em um país onde os atores conflitantes não tem a intenção de cessar as agressões, o sucesso da missão torna-se muito mais difícil de ser alcançado. Para corrigir essas barreiras, o Relatório Brahimi enfatiza a importância dos Estados-membros apoiarem as operações de paz, em especial as grandes potências ou as potências regionais, para que a missão consiga superar as dificuldades impostas pelas partes em guerra³⁵. Além disso, o apoio do governo local e a vontade política dos governantes de implementar as mudanças sugeridas pela missão de paz é de suma importância para facilitar o trabalho das Nações Unidas (Relatório Brahimi, 2000).

As operações de paz dos anos 1990, por conseguinte, não eram implementadas no pós-conflito, mas sim em cenários onde as Nações Unidas tinham o objetivo de construir essa situação:

“As operações das Nações Unidas, portanto, não foram implementadas em situações posteriores aos conflitos, mas sim foram incumbidas de criá-las. Nessas operações complexas, o pessoal de manutenção da paz procura manter um ambiente seguro, enquanto os encarregados de consolidar a paz buscam que esse ambiente possa se autoperpetuar” (Relatório Brahimi, 2000).

O Relatório ressalta a necessidade de cooperação entre as ações de manutenção de paz e as atividades de consolidação da paz – pois ambas precisam de suporte mútuo para cumprirem seus objetivos: “um dos argumentos principais feito pelo Grupo é a afirmação de que a manutenção e construção da paz são atividades inseparáveis, como já foi demonstrado pelo complexo processo das operações de paz” (Shimura, 2001). A referência às missões de paz multidimensionais é clara, demonstrando a contemporaneidade do conceito e sua importância para o aprimoramento do sistema de segurança das Nações Unidas. O Relatório

³⁵De acordo com o Relatório Brahimi, os Estados vizinhos podem constituir outro impedimento ao sucesso da missão de paz. O país próximo ao conflito pode estimular sua continuidade ao permitir o contrabando transfronteiriço de armas, narcóticos e pessoas. Nesse mesmo sentido, Estados que fecham suas fronteiras recusando-se a aceitar refugiados provenientes do país vizinho também são um obstáculo ao êxito da missão (2000).

reconhece a importância da consolidação da paz nas missões de paz da ONU, por isso recomenda que a organização elabore estratégias e fortaleça esse braço das operações de paz (Relatório Brahimi, 2000).

Ao abordar a estrutura das missões de paz, o Relatório Brahimi defende a manutenção de seus princípios básicos (imparcialidade, consentimento das partes e uso da força somente em legítima defesa³⁶), ao mesmo tempo em que flexibiliza esses conceitos de modo a adaptá-los à nova realidade das operações de paz multidimensionais (Bigatão, 2009).

A imparcialidade não deve ser confundida com uma política de compromissos, pois a credibilidade das missões de paz nos anos 1990 foi ferida devido à incapacidade da ONU de diferenciar as vítimas dos agressores, em decorrência do respeito à imparcialidade³⁷ (Relatório Brahimi, 2000). Nesse mesmo sentido, o consentimento das partes é um conceito fácil de ser manipulado pelos próprios atores em conflito³⁸, sendo importante a habilidade das Nações Unidas de discernir em qual conflito é necessário agir, sem levar em consideração os interesses particulares dos membros do Conselho de Segurança³⁹. A respeito do uso da força, o Relatório recomenda que as missões de paz sejam equipadas e preparadas para defender seu pessoal e cumprir o seu mandato de forma profissional. Para tal, é necessário que os mandatos da operação de paz contenham a autorização de uso da força e recursos para utilizá-la. Se o contingente for atacado e/ou testemunhar uma cena de agressão a civis, ele deve ter a possibilidade de proteger a população com todos os meios disponíveis (Relatório Brahimi, 2000). As experiências em missões de paz⁴⁰ nos anos 1990 demonstraram o perigo de mandatos dúbios, pois estes não são capazes de “deter as facções políticas nem conter as gangues armadas que surgem a partir do vácuo de poder e legitimidade causado pelo fim do conflito” (Durch, 2003). William Durch afirma que, de acordo com o Relatório Brahimi, se uma operação de paz não está suficientemente equipada para conter as partes em conflito, ela não deve ser estabelecida, pois somente atrapalhará as forças políticas que de fato desejam alcançar a paz (2003). A interpretação do Grupo sobre o princípio do uso da força em legítima

³⁶Esses conceitos foram abordados em maiores detalhes no capítulo 2, seção 2.2 Operações de Paz: Questões Conceituais.

³⁷Juliana Bigatão explica a relativização do conceito de imparcialidade no sentido de evitar que a ONU trate uma das partes do conflito que viola o acordo de paz da mesma maneira com que age com os atores do conflito que estão cooperando com a missão, erro já feito no passado (2009).

³⁸O Relatório Brahimi afirma que as partes em conflito podem consentir a presença das Nações Unidas mesmo sem ter vontade política em cooperar para alcançar a paz, recomeçando a revolta assim que a operação de paz se retirar, assim como impedindo que a missão exerça seu mandato enquanto está instalada no país (Relatório Brahimi, 2000).

³⁹A ONU ainda não conseguiu definir critérios claros que determinem em qual conflito se deva realizar uma operação de paz, sendo cada caso avaliado individualmente (Uziel, 2010).

⁴⁰Como exemplificado anteriormente, as operações em Ruanda e na ex-Iugoslávia são exemplos de missões de paz que não utilizaram a força para proteger os civis, causando seu consequente fracasso.

defesa é clara:

“As forças dever ser mais numerosas, estar melhores equipadas e serem mais dispendiosas, ao mesmo tempo em que devem representar uma verdadeira ameaça dissuasiva, ao invés de uma presença simbólica que não apresenta perigo algum, características tradicionais da manutenção da paz” (Relatório Brahimi, 2000).

O Relatório esclarece que a ONU não tem o objetivo de fazer a guerra, e o uso da força só deve ser utilizado para garantir o cumprimento do mandato, em casos de legítima defesa e ameaça à civis (2000).

O Relatório Brahimi também expõe suas recomendações a respeito do processo envolvendo o estabelecimento das missões de paz, as quais tem seus mandatos redigidos pelo Conselho de Segurança⁴¹ (Ministério da Defesa, 2007). O Grupo afirma que esses mandatos devem seguir as recomendações do Secretário Geral, levando em consideração os fatos e dados repassados pelo Secretariado, de maneira a estruturar uma operação condizente com o conflito no qual ela será estabelecida: “o Secretariado é aconselhado a falar ao Conselho de Segurança aquilo que o órgão precisa ouvir, e não o que deseja ouvir” (Corbellini, 2009), transmitindo para os Estados a real situação do conflito. O Conselho de Segurança, portanto, não deve negociar e aprovar o mandato para depois o Secretário Geral buscar os recursos estabelecidos pelo órgão; as informações devem partir do Secretariado para subsidiarem a elaboração da resolução (Gama, 2005).

Os mandatos devem ser, portanto, realistas, assim como claros e objetivos (Relatório Brahimi, 2000). Para tal, o Relatório insiste para que eles sejam decididos através da unanimidade dos votos entre os membros do Conselho de Segurança, ao invés do consenso⁴², pois quando são feitos acordos entre os países, as interpretações dos mandatos tendem a diferir, tornando-os ambíguos. Por isso, a recomendação final do Relatório Brahimi ao Conselho de Segurança é a de somente redigir um mandato quando houver unanimidade entre os membros do Conselho; caso contrário, a melhor opção é não realizar a missão de paz, apesar das implicações que essa decisão possa acarretar. Nesse mesmo sentido, o Grupo opina que uma operação de paz só deve entrar em vigor quando o Secretário Geral conseguir o

⁴¹As operações de paz são implementadas através de uma resolução elaborada pelo Conselho de Segurança, o qual “molda uma missão de paz – define seu mandato e a tarefas que vai executar; estabelece com quantas tropas e policiais contará e quais serão seus objetivos; estabelece também em que países atuará” (Uziel, 2010).

⁴²Eduardo Uziel afirma que o consenso gera problemas na elaboração de uma resolução do Conselho de Segurança. Quando os Estados realizam concessões entre si, modificando o texto do mandato, a interpretação da resolução torna-se ambígua, adicionando mais um obstáculo ao estabelecimento da missão de paz. “Como resultado, a barganha entre os membros do CSNU estabelece linguagem que nem sempre é clara porque resulta da interpolação de interesses e da supressão de termos mais diretos, para não ferir suscetibilidades” (2010).

apoio dos Estados-membros para a concessão dos recursos⁴³ necessários para a realização da missão, em conformidade com a realidade do conflito. Uma operação de paz sem um mandato claro e com recursos escassos tem grandes chances de fracassar⁴⁴ (Relatório Brahimi, 2000).

Torna-se evidente a estreita cooperação que o Conselho de Segurança e o Secretário Geral devem ter entre si. Juliana Bigatão ressaltava a importância dada no Relatório Brahimi 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.” (2009).

Ou seja, o Grupo considera que o Secretariado e o Conselho de Segurança precisam trabalhar em conjunto para que a estrutura da missão de paz seja elaborada de acordo com as necessidades do conflito: de um lado, o Secretário Geral deve realizar relatórios informando a real situação do conflito, de maneira a medir os recursos financeiros, materiais e humanos necessários e conseguir angariar o apoio dos Estados-membros para prove-los (Bigatão, 2009); do outro lado, o Conselho de Segurança deve elaborar um mandato claro e condizente com as recomendações do Secretariado, a partir da unanimidade entre seus membros.

Um dos problemas identificados pelo Relatório Brahimi na implementação das missões é o período extenso entre a aprovação de uma resolução pelo Conselho de Segurança e a busca do Secretário Geral pelos recursos necessários para cumprir o mandato estabelecido, levando um longo tempo para a execução da operação de paz. Por conseguinte, é necessário que as Nações Unidas tenham a habilidade de implementar operações de paz de forma rápida e eficaz (Relatório Brahimi, 2000).

As primeiras seis a doze semanas após o cessar-fogo são as mais importantes para firmar a credibilidade da missão e para criar um ambiente propício a uma paz duradoura (Relatório Brahimi, 2000). O Relatório recomenda, portanto, que a ONU tenha a capacidade de realizar uma missão de paz tradicional nos primeiros trinta dias após a aprovação do mandato pelo Conselho de Segurança, e nos primeiros noventa dias no caso de uma operação de paz multidimensional.

“Para poder cumprir estes prazos, o Secretariado necessitaria contar com um dos seguintes elementos, ou com uma combinação deles: a) reservas permanentes de militares experientes, civis e policiais civis, equipamento e financiamento; b)

⁴³Recursos tanto financeiros quanto de tropas militares e civis (Relatório Brahimi, 2000).

⁴⁴Um exemplo de uma missão de paz com mandato confuso e poucos recursos é a UNAMIR, a qual, por ter essas duas características, não agiu frente ao genocídio que ocorria em Ruanda, mesmo estando instalada no país (Uziel, 2010).

capacidades extremamente confiáveis de reservas com a possibilidade de serem utilizadas imediatamente; c) um prazo suficiente para adquirir esses recursos, o que implicaria na capacidade para prever, planificar e assumir obrigações a respeito de possíveis novas missões com vários meses de antecedência” (Relatório Brahimi, 2000).

Ou seja, a respeito do item a), o Grupo recomenda que a ONU tenha uma base de especialistas em Direito Penal, Direito Internacional e Direitos Humanos para avaliar a situação do país antes que as forças policiais e militares entrem no terreno, para poder entender o conflito e suas necessidades; ao mesmo tempo, a reserva de contingentes policiais e civis deve ser treinada, tornando-se especialista em operações de paz, criando, por conseguinte, um grupo multidisciplinar, capaz de “otimizar os recursos financeiros e coordenar as tarefas de maneira articulada, aumentando as potencialidades das operações” (Bigotão, 2009).

Simultaneamente, o Relatório afirma, no item b), a necessidade de reforçar o sistema de defesa das Nações Unidas (intitulado “Acordo Prévio Sobre Disponibilização de Tropas”⁴⁵), agrupando forças multinacionais do tamanho de brigadas⁴⁶, treinadas para cumprir os mandatos das missões de paz e disponíveis para serem acionadas em um curto período de tempo. No item c), o qual discorre sobre a importância da ONU ter capacidade de planejar missões de paz com antecedência, o Relatório Brahimi recomenda que a estrutura da Secretaria Geral seja reavaliada para planificar as missões de paz, de modo a prever possíveis conflitos meses antes de eles acontecerem. Entretanto, o Grupo reconhece que nem sempre é possível agir com antecedência e é por isso que recomenda uma reserva permanente de tropas e especialistas para atuar de imediato, caso necessário.

Para o Relatório, é importante também uma melhor capacitação da equipe que irá liderar a operação de paz:

“Ao selecionar seus representantes e chefes de missão, o Secretário Geral deve levar em consideração as opiniões dos membros do Conselho de Segurança, dos Estados da região e das partes locais, já que um representante especial deve contar

⁴⁵No original, “United Nations Standby Arrangements System”. O acordo foi elaborado em 1993, e baseia-se no “comprometimento condicional dos Estados Membros com meios específicos que podem ser colocados à disposição das operações de paz em determinado período de tempo, permitindo ao Secretariado inventariar os recursos humanos e materiais de que poderia, em princípio, dispor para mobilizar as forças de paz.” (Ministério da Defesa, 2007). Os Estados aderem ao acordo voluntariamente, podendo decidir para qual operação de paz irão liberar os recursos. Por outro lado, a ONU deve rejeitar as contribuições de Estados que não tenham os recursos materiais e financeiros e os treinamentos necessários para realizar a operação de paz (Corbellini, 2009).

⁴⁶“Essa brigada deve vir de um grupo de países que têm trabalhado, como sugerido acima, no estabelecimento de padrões comuns de treinamento e equipamento, uma doutrina comum e disposições comuns para o controle operacional da força” (Relatório Brahimi, 2000). Dessa maneira, os contingentes militares, mesmo sendo de diversos países, estariam treinados e alinhados em relação ao mandato da missão de paz, evitando que ocorra diferentes interpretações, em especial a respeito da possibilidade do uso da força.

com a confiança de cada uma dessas partes, para poder atuar com eficácia” (Relatório Brahimi, 2000).

Idealmente, os líderes (militares e civis) da missão de paz devem ser de diferentes nacionalidades, simbolizando os principais Estados contribuintes de tropas, além de representar uma distribuição equitativa de gênero.⁴⁷ O acordo entre os atores envolvidos no conflito sobre a confiabilidade dos comandantes da operação também deve influenciar na nomeação dos cargos.

Vale ressaltar a importância dada pelo Relatório à opinião pública internacional e a uma maior participação da sociedade civil. O documento recomenda que as ações do Secretário Geral sejam divulgadas para o público, pois a comunidade internacional tem o direito de entender os processos que ocorrem dentro da ONU (Relatório Brahimi, 2000). O Grupo aconselha as Nações Unidas a utilizar de forma mais eficiente as tecnologias de informação, tanto para a comunicação interna e no terreno, quanto para a divulgação externa:

“O Grupo pede ao Secretariado que realize iniciativas para alcançar as instituições da sociedade civil, e que lembre-se a todo momento que as Nações Unidas são a organização universal e todos, em todas as partes, tem pleno direito de considerar que são parte da organização, emitindo juízos sobre suas atividades e seus funcionários” (Relatório Brahimi, 2000).

Por fim, o Relatório apoia uma maior cooperação entre a ONU, organizações regionais e organizações não-governamentais nas operações de paz multinacionais, em consonância com a Carta de São Francisco, de maneira a realizarem ações complementares, em especial nas áreas de prevenção de conflitos, estabelecimento da paz, eleições, direitos humanos e assistência humanitária (Relatório Brahimi, 2000). O Grupo enfatiza a importância de haver recursos destinados tanto para a reconstrução do sistema político (em especial, o reestabelecimento das eleições), quanto para as ações de desarmamento, desmobilização e reintegração⁴⁸ dos ex-combatentes (Gama, 2005).

Apesar do Relatório incentivar a integração da ONU com as demais instituições internacionais, ele recomenda que as Nações Unidas sejam o órgão principal em relação à

⁴⁷O objetivo desse trabalho não é apresentar as discussões a respeito da participação das mulheres nas operações de paz; todavia, para um maior entendimento do assunto, ver: MOREIRA, Rosemeri. **Igualdade de gênero nos meandros das missões de paz e na carreira**. Rev. Estud. Fem., Florianópolis, v. 19, n. 1, Apr. 2011.

⁴⁸“O desarmamento, a desmobilização e a reintegração são uma característica das últimas 15 operações de manutenção da paz dos últimos 10 anos. Vários organismos e programas das Nações Unidas e de organizações não-governamentais financiam esses programas. Em parte devido ao grande número de atores que participam na planificação e no apoio a tais projetos, falta um centro de coordenação instalado no sistema da ONU” (Relatório Brahimi, 2000). Ou seja, apesar do apoio das demais instituições internacionais, o Relatório recomenda que a ONU direcione parte de seu orçamento para as missões de paz para as ações de desarmamento, desmobilização e reintegração.

operações de paz de caráter multidimensional:

“para que a consolidação da paz seja eficaz também é necessário um centro de coordenação para organizar as diversas atividades que são realizadas pela operação de paz. A juízo do Grupo, a comunidade de doadores deve considerar a ONU o centro de coordenação das atividades de consolidação da paz. Para isso, é conveniente criar uma capacidade institucional permanente e consolidada no âmbito do sistema das Nações Unidas” (Relatório Brahimi, 2000).

2.3. Avaliação do Relatório Brahimi: consequência de suas recomendações para as operações de paz

As recomendações do Relatório, portanto, foram elaboradas para tornar as Nações Unidas a organização central das missões de paz internacionais. Todavia, o documento não aborda a totalidade de questões necessárias para melhorar o processo de estabelecimento das operações de paz.

O Relatório Brahimi falha ao não abordar o assunto da reforma do Conselho de Segurança⁴⁹. Apesar de tecer recomendações a respeito de uma reestruturação do Secretariado (em especial o Departamento de Operações de Manutenção da Paz), o mesmo enfoque não é dado ao Conselho de Segurança, órgão responsável por estruturar o mandato das operações de paz. Para Juliana Bigotão:

“na época em que o Conselho de Segurança recebeu o mandato para “manter a paz e segurança internacionais”, em 1945, a noção de “ameaça” envolvia uma concepção basicamente militar e interestatal que não mais reflete a realidade do mundo pós-Guerra Fria” (2009).

Conforme visto, no cenário atual os conflitos são intra-estatais, e o conceito de ameaça abrange também as dimensões humanas, econômicas e sociais (Bigotão, 2009). Seria importante que o Relatório Brahimi direcionasse as Nações Unidas para uma reforma do mandato do Conselho de Segurança, assim como para uma reorganização dos seus membros

⁴⁹Os debates a respeito da reforma do Conselho de Segurança são pautados pelos argumentos de: “redefinição de seu mandato, recomposição de seus membros, ampliação da base de participação e transparência em seus trabalhos e o fortalecimento de sua credibilidade” (Bigotão, 2009). A necessidade de um aumento nos assentos permanentes no órgão se dá devido a reconfiguração da estrutura de poder internacional, a qual acarreta na necessidade de uma maior representação regional; enquanto que a importância concedida a uma maior relação entre o Conselho de Segurança e a sociedade civil é ressaltada pois auxiliaria o órgão a entender melhor os conflitos, assim como concederia maior credibilidade para suas decisões (Bigotão, 2009). No mais, a reestruturação de seu mandato é necessária para atualizar os conceitos de segurança coletiva e ameaça internacional, os quais foram remodelados ao longo dos anos, não se encaixando mais nas definições tradicionais: conflitos intraestatais com aspectos econômicos, ambientais e sociais são considerados ameaças à segurança internacional; enquanto que no mandato do Conselho de Segurança, somente as guerras entre Estados e de caráter militar são citadas como ameaças (Bigotão, 2009).

permanentes, os quais não refletem mais a realidade de potências internacionais dos dias de hoje (Bigatão, 2009).

A Comissão estabelecida pelo Secretário Geral salienta que têm consciência que nem todas as mudanças elencadas no Relatório poderão ser feitas “da noite para o dia”, porém algumas tem caráter de urgência e só serão realizadas com o apoio total dos Estados-membros das Nações Unidas (Relatório Brahimi, 2000). Sem um compromisso político⁵⁰ dos países, um maior apoio financeiro e uma mudança institucional na organização, a ONU não poderá fazer frente aos novos desafios do século XXI (Relatório Brahimi, 2000).

É ressaltado que as recomendações do Relatório são direcionadas tanto para o Secretário Geral quanto para os Estados-membros – sendo estes o principal foco das recomendações. Para o primeiro, o Relatório afirma que as operações de manutenção de paz não são mais uma ação temporária das Nações Unidas, e devem ser tratadas como sua atividade principal tanto na esfera política quanto na área financeira da organização (Shimura, 2001). De acordo com Carlos da Silva Gama, “a manutenção da paz não é uma atividade intermitente da ONU – é uma atividade contínua, como tal deve ser financiada pelo orçamento regular da organização” (2005). Em relação às diretrizes direcionadas aos Estados-membros, fica evidente a ênfase que o Grupo dá à responsabilidade dos países de implementarem as recomendações, pois o sucesso das missões de paz depende diretamente do apoio político, econômico e material dos Estados das Nações Unidas – mais do que da reestruturação do Secretariado ou da capacitação dos contingentes:

“As Nações Unidas são a soma de suas partes, e a responsabilidade primordial da reforma recai precisamente sobre elas. Os fracassos da ONU não podem ser atribuídos exclusivamente ao Secretariado, nem aos comandantes, contingentes e diretores das missões de paz no terreno; em sua maior parte, as falhas ocorreram devido aos mandatos ambíguos e incoerentes elaborados pelo Conselho de Segurança e Estados-membros, para cuja execução não foram alocados recursos financeiros suficientes (...)” (Relatório Brahimi, 2000).

Ao avaliar as consequências do Relatório Brahimi, Eduardo Uziel o considera um marco na evolução das operações de paz, por ser o primeiro documento que estruturou o processo de estabelecimento de missões de paz de forma geral, sem focar-se em casos específicos (2010). O Relatório abriu a possibilidade de uma reinterpretação das operações de paz, renovando-as e adaptando-as à realidade do novo século: “a contribuição fundamental de Brahimi foi legitimar a ideia, presente havia anos, de que uma nova geração de missões de

⁵⁰Apoio político se traduz como a responsabilidades dos Estados-membros em, no plano interno, treinar seu contingente para atuar em missões de paz, e no plano externo, elaborar um mandato condizente com o conflito e conceder os recursos financeiros e operacionais para a realização da missão de paz. (Relatório Brahimi, 2000).

paz surgira, que ainda respeitava os princípios tradicionais, mas se permitia interpretações menos restritivas” (Uziel, 2010). Foi, então, a partir do Relatório, que as operações de manutenção de paz multidimensionais foram reconhecidas como uma prática das Nações Unidas, e estruturadas de forma objetiva para alcançarem o sucesso no futuro.

As operações de paz dos anos 2000 seguiram a tendência de focar-se em conflitos intraestatais e de terem mandatos sob os auspícios do Capítulo VII da Carta da ONU⁵¹ (Bigatão, 2009). De maneira a adaptar-se a essas novas situações do cenário internacional, as Nações Unidas utilizaram o Relatório Brahimi como um guia, flexibilizando os princípios das missões de paz tradicionais para ajusta-los à multidimensionalidade, ao mesmo tempo em que, ao fazê-lo, não perdiam a credibilidade e legitimidade da organização (Bigatão, 2009).

Para alcançar os objetivos desse trabalho, foi necessário analisar o Relatório Brahimi, suas recomendações e consequências para as operações de paz da ONU. Após os anos 2000, as missões de paz estabelecidas pela organização foram influenciadas pelos conselhos do Relatório. A MINUSTAH, ao ter seu mandato redigido no ano de 2004, utilizou-se das diretrizes estabelecidas pelo documento para estruturar sua missão de paz. No próximo capítulo, será estudado o mandato da MINUSTAH e sua relação com o Relatório Brahimi, assim como as dificuldades e facilidades que essas recomendações trouxeram à condução da missão.

⁵¹A MINUSTAH é um exemplo de operação de paz multidimensional que seguiu esse padrão, como será visto no próximo capítulo (Uziel, 2010).

3. O RELATÓRIO BRAHIMI E O MANDATO MULTIDIMENSIONAL DA MINUSTAH

3.1. Considerações preliminares

A história política do Haiti⁵² é marcada por conflitos internos. A comunidade internacional começou a agir no país a partir de 1991, ora através de missões de paz estabelecidas pelas Nações Unidas⁵³, ora por intervenções realizadas pela OEA⁵⁴ ou pelos Estados Unidos⁵⁵ (Kaminski, 2011). A primeira operação de paz instalada no Haiti após a elaboração do Relatório Brahimi foi a MINUSTAH, estabelecida no ano de 2004. O contexto de elaboração de seu mandato era de instabilidade política, marcada pelo exílio do presidente haitiano, Jean-Bertrand Aristide, para a África do Sul após constantes revoltas no país (Kaminski, 2011).

O terceiro capítulo tem como objetivo investigar a relação entre as diretrizes expostas no Relatório Brahimi e o mandato multidimensional da MINUSTAH, para entender as afinidades e contradições que o Relatório trouxe à missão de paz no Haiti. Para tal, inicialmente é necessário uma análise comparativa entre os pontos convergentes do mandato da missão de paz com as recomendações do Relatório Brahimi. Em um segundo momento, são identificadas as dificuldades na realização do mandato, assim como os sucessos da missão e sua relação com as diretrizes do Relatório.

3.2. O mandato da MINUSTAH: relação com o Relatório Brahimi

⁵²Para um relato completo da história haitiana ver: CORBELLINI, Mariana Dalalana. **Haiti: da crise à MINUSTAH**. Porto Alegres; 2009.

⁵³As missões anteriores à MINUSTAH foram, respectivamente: “em 1991: Missões das Nações Unidas no Haiti (UNMIH), para estabilizar o país após o golpe militar; em 1996: Missão das Nações Unidas de Apoio no Haiti (UNSMIH), destinada a modernizar o aparato de segurança haitiano; em 1997: Missão das Nações Unidas de Transição no Haiti (UNTMIH), com o objetivo de ajudar na estabilização geral do país; em 1997: Missão das Nações Unidas de Polícia Civil no Haiti (MIPONUH), com o propósito de modernizar a força policial do Haiti” (Kaminski, 2011).

⁵⁴Após o golpe de Estado realizado no Haiti em 1991, a OEA em conjunto com as Nações Unidas interviu no conflito, através de da Missão Civil Internacional no Haiti (MICIVIH), com o objetivo de monitorar a situação dos direitos humanos no país (<http://www.un.org/rights/micivih/>, 2000).

⁵⁵Os Estados Unidos intervieram unilateralmente no Haiti em 1915, depois de uma crise política. - os EUA tinham o objetivo de manter a estabilidade da região caribenha, devido aos seus interesses no canal Panamá (Kaminski, 2011). Somente em 1941 que as forças estado-unidenses se retiraram do Haiti (Kaminski, 2011).

A primeira Resolução⁵⁶ emitida pelo Conselho de Segurança a respeito do conflito haitiano foi a Resolução 1529, divulgada em fevereiro de 2004⁵⁷. Após a fuga do presidente Aristide do país, com a crise política e a luta entre diferentes facções internas instaurada, o presidente em poder Boniface Alexandre pediu à comunidade internacional para que intervissem no conflito, de maneira a reestabelecer a paz e garantir a continuidade do processo político (Resolução 1529, 2004). As Nações Unidas, portanto, estabeleceram a Força Multinacional Interina (FMI), reconhecendo que o conflito no Haiti representa uma “ameaça para a paz e para a segurança internacional, assim como para a estabilidade do Caribe, devido à possibilidade de ocorrer um fluxo de cidadãos haitianos para os Estados da região” (Resolução 1529, 2004), demonstrando sua preocupação com a situação dos direitos humanos e a crescente violência que ocorre no país. O documento estabelece uma Força Multinacional Interina, a atuar por três meses no território, com o objetivo de criar as condições para a ONU, a OEA e a Comunidade do Caribe (CARICOM) estabelecerem ajuda humanitária no Haiti.

A Força Multinacional Interina foi composta por tropas militares provenientes dos Estados Unidos, Canadá, França e Chile⁵⁸ (Uziel, 2010). A FMI tem o objetivo de:

“Criar um ambiente seguro e estável na capital do Haiti e no resto do país (...); facilitar a prestação de assistência humanitária e o acesso dos trabalhadores humanitários internacionais à população haitiana; facilitar a ajuda internacional à polícia e ao Serviço da Guarda Costeira do Haiti a fim de estabelecer e manter a segurança e a ordem pública, e promover e proteger os direitos humanos; apoiar a criação das condições necessárias para que as organizações internacionais e regionais, em particular a ONU e a OEA, prestem assistência ao povo haitiano (...)” (Resolução 1529, 2004).

Seu mandato está fundamentado no Capítulo VII⁵⁹ da Carta de São Francisco, autorizando o

⁵⁶O Conselho de Segurança redigiu, até os dias de hoje, quinze Resoluções a respeito da MINUSTAH. São elas: Resolução 1529 (2004); Resolução 1542 (2004); Resolução 1576 (2004); Resolução 1601 (2005); Resolução 1608 (2005); Resolução 1658 (2006); Resolução 1702 (2006); Resolução 1743 (2007); Resolução 1780 (2007); Resolução 1840 (2008); Resolução 1892 (2009); Resolução 1908 (2010); Resolução 1927 (2010); Resolução 1944 (2010); Resolução 2012 (2011).

⁵⁷O Conselho de Segurança decidiu intervir no conflito haitiano por acreditar que a continuação da violência no Haiti iria “deteriorar rapidamente a situação humanitária do país e desestabilizar a região” (Resolução 1529, 2004).

⁵⁸O Brasil participou da organização da Força Multinacional Interina, por prometer contribuições à missão de paz que sucederia a Força (Uziel, 2010). Entretanto, o Brasil não cedeu tropas por não concordar com a abordagem essencialmente militarista que os EUA, França e Canadá impuseram à FMI, defendendo um mandato mais complexo com o intuito de desenvolver econômica e socialmente o Haiti (Uziel, 2010). Na elaboração dos mandatos da MINUSTAH, o consenso entre os países contribuintes foi alcançado, ao estabelecer o uso da força somente na área securitária, evitando o “uso excessivo do Capítulo VII” (Uziel, 2010).

⁵⁹O Capítulo VII das Nações Unidas estabelece que: “1. todos os Membros das Nações Unidas, a fim de contribuir para a manutenção da paz e da segurança internacionais, se comprometem a proporcionar ao Conselho de Segurança, a seu pedido e de conformidade com o acordo ou acordos especiais, forças armadas, assistência e facilidades, inclusive direitos de passagem, necessários à manutenção da paz e da segurança internacionais; 2. Tal acordo ou tais acordos determinarão o número e tipo das forças, seu grau de preparação e sua localização

uso da força em casos de legítima defesa e proteção de civis, autorizando os Estados-membros a utilizar “todos os meios necessários para o cumprimento do mandato” (Resolução 1529, 2004). Ao mesmo tempo, a Resolução destaca sua intenção de criar uma missão de paz no Haiti no futuro próximo, para que as Nações Unidas possam “apoiar o processo político constitucional e as atividades de assistência humanitária, e promover a proteção dos direitos humanos e o estabelecimento de um Estado de Direito” (Resolução 1529, 2004). Para tal, o Conselho de Segurança pede aos Estados-membros interessados em participar da operação de paz para organizar os recursos financeiros e logísticos que serão utilizados na missão (Resolução 1529, 2004). Por fim, o Conselho de Segurança enfatiza que as partes em conflito não devem impedir os trabalhos da Força Multinacional Interina, respeitando “a segurança e a liberdade de movimentos do pessoal das Nações Unidas, facilitando o acesso irrestrito e de maneira segura para as ajudas humanitárias que prestam ajuda as populações necessitadas do Haiti” (Resolução 1529, 2004).

Já nessa primeira Resolução é notável a influência das recomendações do Relatório Brahimi. Ao consolidar como objetivo da Força Multinacional a estabilização do conflito para que tanto a ONU quanto outras organizações regionais possam agir no terreno, a cooperação entre as Nações Unidas e demais organizações é evidenciada. O Relatório Brahimi, como afirma Juliana Bigatão, estimula uma maior cooperação entre as missões de paz comandadas pela ONU e organizações regionais ou organizações não-governamentais (2009).

Nesse mesmo sentido, a Resolução 1529 insta ao Secretário Geral que realize relatório sobre o conflito no Haiti ao Conselho de Segurança, para que o órgão possa elaborar o mandato da missão de paz que sucederá a Força Multinacional Interina com base a realidade haitiana; o Relatório Brahimi afirma que o Conselho de Segurança só deveria redigir mandatos para operações de paz após receberem relatórios elaborados pelo Secretariado, de maneira a ter dados e fatos do conflito para embasar a resolução.

A Resolução 1529, acatando o conselho do Relatório Brahimi, afirma que o Secretário Geral deve realizar recomendações a respeito da:

“estrutura e do mandato da operação de paz, incluindo a função da polícia internacional e os meios de coordenação entre a operação de paz das Nações Unidas com a Missão Especial da Organização dos Estados Americanos, no prazo máximo de três meses após a aprovação da presente resolução” (Resolução 1529, 2004).

geral, bem como a natureza das facilidades 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, de conformidade com seus respectivos processos constitucionais” (Carta das Nações Unidas, 1945).

Por fim, a intenção do Conselho de Segurança de criar uma missão de paz multidimensional já é percebida na Resolução 1529, ao defender que a operação de paz das Nações Unidas deverá “apoiar a continuação do processo político pacífico e constitucional e manter o ambiente seguro e estável”, assim como “amparar as atividades de assistência humanitária e econômica, e promover a proteção dos direitos humanos e o estabelecimento de um Estado de Direito” (Resolução 1529, 2004). Em consonância tanto com a definição de Michael W. Doyle e Nicholas Sambanis de operação de paz multidimensional⁶⁰, quanto com as recomendações do Relatório Brahimi, as Nações Unidas agiram somente após receberem autorização do presidente haitiano para intervir no conflito, respeitando o princípio de autorização das partes.

A Missão das Nações Unidas de Estabilização do Haiti (MINUSTAH) tem seu mandato estabelecido por um período de seis meses, com a intenção de renovação; por conseguinte, a autoridade da Força Multinacional deve ser transferida para a missão de paz⁶¹ (Resolução 1542, 2004). Seu mandato é redigido sob os auspícios do Capítulo VII da Carta da ONU, afirmando mais uma vez a possibilidade da operação de paz de utilizar a força em casos de legítima defesa (Resolução 1542, 2004). A Resolução 1542, aprovada em abril de 2004, dois meses após a criação da Força Multinacional Interina, estabelece a estrutura da MINUSTAH, composta tanto por tropas militares quanto civis⁶² (Resolução 1542, 2004).

O mandato da MINUSTAH é baseado em um tripé: segurança, reconciliação política e desenvolvimento (Amorim, 2007). Ao longo dos anos, o Conselho de Segurança reformulou o mandato da operação de paz, de maneira a renovar seus esforços para suprir as necessidades do conflito; todavia, as Resoluções continuaram a basear-se nesses três eixos principais (Corbellini, 2009).

⁶⁰O conceito de operações de paz multidimensionais está presente no Capítulo 1, seção “1.2 Operações de Paz da ONU: Questões Conceituais”.

⁶¹Foi determinado que a FMI teria até o dia 1 de junho de 2004 para transferir por completo seus poderes para as tropas da MINUSTAH (Resolução 1542, 2004).

⁶²O contingente inicial autorizado para atuar na MINUSTAH totalizou 6700 militares, 1622 policiais, 550 civis, 150 voluntários e 1000 pessoal local. Os países contribuintes de tropas militares são: Argentina, Bolívia, Brasil, Canadá, Chile, Equador, Estados Unidos, França, Guatemala, Japão, Jordânia, Nepal, Paraguai, Peru, Filipinas, Coreia do Sul, Sri Lanka e Uruguai, enquanto que os principais países que disponibilizam contingentes civis são: Argentina, Bangladesh, Benin, Brasil, Burkina Faso, Burundi, Camarões, Canadá, Central Africano, Chade, Chile, China, Colômbia, Costa do Marfim, Croácia, Egito, El Salvador, França, Guiné, Índia, Indonésia, Jamaica, Jordânia, Quirguistão, Madagascar, Mali, Nepal, Níger, Nigéria, Noruega, Paquistão, Filipinas, Romênia, Rússia, Ruanda, Senegal, Sérvia, Serra Leoa, Espanha, Sri Lanka, Suécia, Tailândia, Togo, Turquia, Estados Unidos, Uruguai e Iêmen. (<http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/minustah>).

No quesito segurança⁶³, é determinado que a missão de paz deve:

“a) garantir um ambiente seguro e estável no qual o processo político e constitucional possa ser realizado no Haiti; b) ajudar o Governo Transitório em monitorar, reestruturar e reformar a Polícia Nacional (...); c) assistir o Governo Transitório nos processos de Desarmamento, Desmobilização e Reintegração (...); d) restaurar e manter a ordem da lei e a segurança pública no Haiti em cooperação com a Polícia Nacional e a Guarda Costeira, reforçando institucionalmente ambos os órgãos (...); e) proteger as tropas, instalações e equipamentos das Nações Unidas, levando em consideração a responsabilidade do Governo Transitório de auxiliar com essa segurança; f) defender civis que estejam sob ameaça de violência, dentro da capacidade da missão de paz (...)” (Resolução 1542, 2004)

A relação com o Relatório Brahimi já é evidente quando são analisados os objetivos da MINUSTAH na área de segurança. Ao ter como um de seus focos a reestruturação da Polícia Nacional do Haiti, de modo a fortalecer a ordem pública e a lei, o Conselho de Segurança acata a recomendação do Relatório de “requerer que a polícia civil se encarregue de reformar, capacitar e reestruturar as forças locais de polícia em conformidade com as normas internacionais de atividade policial democrática e respeito aos direitos humanos” (Relatório Brahimi, 2000). O foco nas ações de Desarmamento, Desmobilização e Reintegração de ex-combatentes também é derivado do Relatório Brahimi, o qual afirma que tais projetos são essenciais para a estabilização do conflito e para evitar que o mesmo volte a ocorrer⁶⁴ (2000).

Por fim, ao afirmar que a MINUSTAH deverá proteger os contingentes da missão de paz, os bens das Nações Unidas e a sociedade civil, a Resolução 1542 está concordando com a recomendação do Relatório Brahimi de conceder a possibilidade para as missões de paz de utilizar o uso da força tanto em legítima defesa quanto em caso de ameaças à civis, sem ferir a legitimidade da operação; além disso, as forças militares devem estar suficientemente equipadas para que sejam vistas como uma real ameaça aos atacantes:

“As regras de engajamento de combate não devem limitar a ação dos contingentes a fornecer respostas proporcionais, mas sim prever réplicas que sirvam para silenciar uma ameaça dirigida contra as tropas das Nações Unidas ou contra as pessoas que a missão de paz deve proteger e, em situações particularmente perigosas, não deve obrigar os contingentes das Nações Unidas a ceder as iniciativas de seus atacantes” (Relatório Brahimi, 2000).

⁶³Os objetivos do mandato da MINUSTAH a respeito da área securitária podem ser encontrados no parágrafo 7, seção I da Resolução 1542.

⁶⁴Os resultados da reforma da Polícia Nacional Haitiana e dos projetos de Desarmamento, Desmobilização e Reintegração são abordados da seção “3.3 A Influência do Relatório Brahimi na Execução da MINUSTAH: afinidades e contradições”.

Na esfera política⁶⁵, o mandato da MINUSTAH afirma que a operação de paz tem o objetivo de:

“a) apoiar o processo político e constitucional que está em andamento no Haiti (...); b) ajudar o Governo Transitório nos seus esforços de trazer um processo de diálogo nacional e reconciliação política; c) assistir o Governo Transitório na sua política de organizar, monitorar e executar eleições municipais, parlamentares e presidenciais livres e justas o mais rapidamente possível, auxiliando particularmente nas áreas técnicas, logísticas e administrativas, assim como provendo a segurança, dando o apoio necessário a um processo eleitoral com uma participação de eleitores que seja representativa à realidade demográfica nacional; d) auxiliar o Governo Transitório a estender a autoridade estatal em todo o Haiti e apoiar a boa governança a nível local” (Resolução 1542, 2004).

Juan Gabriel Valdés considera o aspecto político da MINUSTAH o mais importante de seu mandato, superior, inclusive, ao militar. O autor afirma que o mandato da MINUSTAH baseia-se em três princípios: respeito aos direitos humanos de todos os haitianos; reconstrução do Estado de Direito e da legitimidade governamental, principalmente através da realização de eleições democráticas; apoio ao desenvolvimento econômico do país de maneira a alcançar a paz no Haiti (2008). O objetivo da MINUSTAH, portanto, é fortalecer a autoridade governamental para acabar com a violência interna no Haiti. Essa abordagem política é uma característica fundamental de uma missão de paz multidimensional, pois a multidimensionalidade baseia-se na transformação das instituições estatais e no desenvolvimento econômico como forma de atingir uma paz autossustentável (Doyle; Sambanis, 2000).

Analisando as recomendações do Relatório Brahimi, chega-se a conclusão que o documento também influenciou nos objetivos políticos da MINUSTAH. O Relatório reconhece a importância de se realizar eleições⁶⁶ livres e democráticas no pós-conflito, como parte do esforço de reconstruir as instituições governamentais (Relatório Brahimi, 2000). A ênfase dada no mandato da missão de paz ao apoio ao Governo Transitório demonstra que a MINUSTAH pretende trabalhar em conjunto com as autoridades governamentais, transferindo aos poucos suas competências para que o governo possa retomar o controle do

⁶⁵Os deveres da MINUSTAH na área política são elaborados no parágrafo I7, seção II da Resolução 1542.

⁶⁶Para o Relatório Brahimi, o apoio à eleições representativas é importante pois: “as eleições só terão êxito em um ambiente em que a população que se recupera da guerra aceite o resultado da votação como um mecanismo pertinente e verossímil mediante o qual são representadas suas opiniões sobre o governo. As eleições necessitam do apoio de um processo mais amplo de democratização e consolidação da sociedade civil que inclua uma administração civil eficaz e uma cultura de respeito aos direitos humanos fundamentais (...)” (2000).

território e de sua população⁶⁷. O Relatório Brahimi salienta a importância do apoio do governo local para com as atividades da missão de paz, e ao cooperarem, ambos terão maior facilidade em alcançar seus objetivos (2000).

Por fim, na categoria de desenvolvimento humano⁶⁸ do Haiti, o mandato da MINUSTAH afirma que a missão de paz irá:

“a) apoiar o Governo Transitório assim como as instituições haitianas de promoção dos direitos humanos nos seus esforços de proteção desses direitos, particularmente de mulheres e crianças, a fim de assegurar responsabilidades individuais para abusos de direitos humanos e reparação para as vítimas; b) monitorar e reportar sobre violações de direitos humanos, em cooperação com o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados, incluindo a situação dos refugiados e deslocados internos” (Resolução 1542, 2004).

A respeito do desenvolvimento econômico⁶⁹, o mandato da missão de paz no Haiti enfatiza:

“a necessidade dos Estados-membros, órgãos das Nações Unidas, demais organizações internacionais (em particular a OEA e o CARICOM), outras organizações regionais, instituições financeiras internacionais e organizações não-governamentais em contribuir para a promoção do desenvolvimento social e econômico do Haiti a longo prazo, de maneira a alcançar a estabilidade nacional e combater a pobreza” (Resolução 1542, 2004).

Portanto, para a MINUSTAH, a redução da pobreza através do estímulo ao desenvolvimento econômico e à assistência humanitária completam o tripé de seu mandato⁷⁰. O Relatório Brahimi, utilizando-se do Informe do Milênio do Secretário Geral, afirma que a busca para reduzir a pobreza e para aumentar o crescimento econômico tem estreita ligação com a prevenção de conflitos (2000). Ou seja, com base nas recomendações do Relatório, a Resolução 1542 estabelece como um de seus focos o desenvolvimento social e econômico do Haiti, de maneira a alcançar a paz autossustentável e evitar com que o conflito interno seja retomado.

A partir de abril de 2004 a MINUSTAH foi instalada no Haiti. Seu mandato é renovado periodicamente, de maneira a ajustar suas competências à realidade nacional. É

⁶⁷Os resultados dos esforços da MINUSTAH para realizar as eleições e cooperar com o governo haitiano são encontrados na seção “3.3 A Influência do Relatório Brahimi na Execução da MINUSTAH: afinidades e contradições”.

⁶⁸As recomendações do mandato da MINUSTAH na área de direitos humanos estão expostas no parágrafo 7, seção III da Resolução 1542.

⁶⁹No parágrafo 13 da Resolução 1542 são encontradas diretrizes sobre o desenvolvimento socioeconômico do Haiti.

⁷⁰Os resultados dos projetos focados no desenvolvimento socioeconômico haitiano são abordados na seção “3.3 A Influência do Relatório Brahimi na Execução da MINUSTAH: afinidades e contradições”.

necessário, portanto, avaliar as mudanças nos mandatos subsequentes à Resolução 1542, de maneira a identificar se a influência do Relatório Brahimi persistiu ao longo do tempo. Vale ressaltar que somente serão analisadas as Resoluções que realizaram mudanças significativas no mandato da MINUSTAH, não sendo abordadas as quinze Resoluções em sua totalidade.

Em junho de 2005, a Resolução 1608 reafirma a importância da MINUSTAH continuar atualizando suas competências de maneira a conseguir cumprir suas obrigações como missão de manutenção e de consolidação de paz. Devido ao informes regulares⁷¹ do Secretário Geral, a Resolução aumenta⁷² o contingente militar e civil da MINUSTAH para garantir a segurança da população durante o período eleitoral. Tal modificação inspira-se na recomendação do Relatório Brahimi ao Conselho de Segurança, na qual o órgão deverá ajustar o mandato das missões de paz baseado nos relatórios do Secretariado, de maneira a manter a operação de paz em consonância com a realidade do conflito (2000). A Resolução 1608 também trás uma inovação ao apoiar a política de tolerância zero⁷³ do Secretário Geral em relação à violações de direitos humanos cometidas por oficiais da ONU (Resolução 1608, 2005).

É a partir da Resolução 1608 que a preocupação com a criação no Haiti de um centro de informação eficiente é demonstrada, como forma de integrar as informações que se encontram descentralizadas nas esferas militar e civil (2005). Nesse mesmo sentido, a Resolução recomenda que a missão de paz estabeleça uma maior comunicação externa com a população haitiana, a fim de que a sociedade civil compreenda a função da MINUSTAH (Resolução 1608, 2005). O Relatório Brahimi enfatiza a necessidade de um mecanismo externo mais eficiente de divulgação de informação ao público, pois:

“as comunicações eficazes ajudam a dissipar os rumores, contrariam a desinformação e garantem a cooperação da população local. Podem constituir um meio de tratar com os dirigentes de grupos rivais, aumentar a segurança do pessoal das Nações Unidas e servir como força multiplicadora. Portanto, é essencial que todas as operações de paz formulem estratégias relacionadas com uma campanha de informação pública, especialmente para abordar aspectos fundamentais do mandato da missão, e que tais estratégias e o pessoal necessário para aplicá-las sejam incluídos nos primeiros elementos implantados para auxiliar na execução da nova missão de

⁷¹O Secretário Geral, a pedido do Conselho de Segurança, realiza informes periódicos sobre a situação do conflito haitiano, juntamente com recomendações para o próximo mandato a ser elaborado, e podem ser encontrados no site oficial da missão: <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/minustah/reports.shtml>

⁷²Aumenta em 800 as tropas militares e em 275 o contingente civil (Resolução 1608, 2005).

⁷³A Resolução 1608 “celebra os esforços realizados pela MINUSTAH para colocar em prática a política de tolerância zero defendida pelo Secretário Geral a respeito da exploração e abusos sexuais; e para garantir que os contingentes cumpram plenamente o código de conduta das Nações Unidas, pede ao Secretário Geral que siga tomando todas as medidas necessárias a esse respeito e mantenha o Conselho de Segurança informado. Chama os países que contribuem com tropas para que adotem medidas preventivas e disciplinares que garantam que tais atos sejam investigados e punidos adequadamente em casos envolvendo seu pessoal” (2005).

paz” (Relatório Brahimi, 2000).

A Resolução 1702, elaborada em agosto de 2006, após a realização das eleições presidenciais, adiciona ao mandato da MINUSTAH novas atribuições. A reforma do sistema judiciário e penitenciário, na busca para acabar com a impunidade, surge como um objetivo da operação de paz, a qual deverá:

“proporcionar assistência e assessoramento as autoridades haitianas, em consulta com as partes competentes, na supervisão, reestruturação, reforma e fortalecimento do setor judiciário, inclusive mediante assistência técnica para estudar toda a legislação pertinente, na busca por especialistas que prestem serviços profissionais, na rápida aplicação de meios para eliminar a superlotação nas prisões (...)” (Resolução 1702, 2006).

Ao comparar essa mudança no mandato da MINUSTAH com o Relatório Brahimi, encontra-se recomendações a respeito tanto da reforma do sistema judiciário, quanto da importância da operação de paz em ter especialistas em direito (penal, humanitário, entre outros) que trabalhem em conjunto para reestruturar as instituições jurídicas (Relatório Brahimi, 2000).

A Resolução 1702 também acrescenta a importância da missão em realizar projetos de impacto rápido⁷⁴ após o fim das eleições, como uma medida para resolver problemas sociais e econômicos a curto prazo, trazendo visibilidade para as ações da MINUSTAH e criando novos empregos para a população (2006). A implementação desse tipo de projeto está em conformidade com as recomendações do Relatório Brahimi, o qual afirma que:

“o chefe da missão deve ter autoridade para aplicar uma pequena porcentagem dos fundos da operação em projetos de impacto rápido, dirigidos a produzir melhoras reais na qualidade de vida, a fim de contribuir e estabelecer a credibilidade da nova missão de paz” (Relatório Brahimi, 2000).

A partir do ano de 2007, os mandatos da MINUSTAH começam a ser reescritos a cada ano, aumentando o período de renovação, devido a situação mais estável do Haiti⁷⁵, e poucas

⁷⁴Os projetos de impacto rápido foram incluídos no mandato da missão em razão da influência brasileira; o Brasil apoiou a realização de tais projeto como um meio de assegurar o desenvolvimento socioeconômico (Uziel, 2010). Outras diretrizes dos mandatos da MINUSTAH que foram estabelecidas pelo Brasil foram: “1) compromisso explícito com um engajamento internacional de longo prazo, inclusive em cooperação com a OEA e a CARICOM; 2) inserção de referências a peacebuilding, apesar de resistências dos EUA a atribuir essas tarefas a missões de paz; 3) sinalização de que o mandato inicial de seis meses seria renovado pelo Conselho; 4) apoio ao Haiti na formulação e execução de estratégias de desenvolvimento econômico e combate à pobreza; 5) elevação das funções humanitárias e de fortalecimento das instituições ao mesmo nível das tarefas militares; 6) cooperação com as instituições financeiras internacionais e comunidade de doadores” (Uziel, 2010).

⁷⁵De acordo com Kaminski, “em meados de 2009 o país já estava bastante recuperado. O problema de segurança havia sido resolvido, e a missão agora estudava uma mudança em sua configuração, que permitisse um foco

mudanças significativas são realizadas (Kaminski, 2011). As tropas militares são cada vez mais diminuídas, enquanto os contingentes civis são aumentados periodicamente⁷⁶.

Todavia, em janeiro de 2010 o Haiti foi atingido por um terremoto⁷⁷ de magnitude 7, causando graves estragos no país e gerando um grande aumento tanto dos contingentes militares quanto dos civis⁷⁸, e a uma reestruturação do mandato da MINUSTAH para adaptar-se a nova situação pós-desastre natural. A Resolução 1927⁷⁹, redigida em junho de 2010, estabeleceu como nova competência da missão de paz a proteção aos deslocados internos e refugiados, de maneira a trabalhar em conjunto com o governo em um plano de reassentamento desse grupo. Em paralelo, o Relatório Brahimi recomenda que uma operação de paz tenha equipes especializadas em diversos assuntos⁸⁰, como o de refugiados e deslocados internos, para uma ação rápida caso ocorra a necessidade (2000).

Fica, portanto, evidente a influência do Relatório Brahimi nos mandatos da MINUSTAH. O Relatório define os objetivos principais de uma missão de consolidação da paz como: 1. Visar a melhoria da qualidade de vida da população local através, principalmente, de projetos de impacto rápido, gerando credibilidade interna para a missão; 2. Apoiar eleições justas e transparentes, tendo em vista sua importância para a reconstrução das instituições estatais; 3. Reformar tanto a polícia local quanto o sistema judicial, de modo a acabar com a corrupção e a impunidade, zelando pela segurança da população; 4. Realizar treinamentos a respeito de direitos humanos e direito humanitário para as tropas militares e civis; 5. Desarmar, desmobilizar e reintegrar as partes em conflito (Relatório Brahimi, 2000). De acordo com a análise feita durante esta seção, os mandatos da MINUSTAH foram

maior na diminuição da pobreza. Existia estabilidade política com o governo de René Préval, e novas eleições estavam marcadas para 2010” (2011).

⁷⁶A partir da Resolução 1702, de agosto de 2006, até a Resolução 1892, de outubro de 2009, as tropas militares foram reduzidas de 7500 para 6940, enquanto o contingente civil aumentou de 1897 para 2211.

⁷⁷O terremoto no Haiti causou enormes danos ao país, à população e as Nações Unidas. 220 mil pessoas morreram, incluindo 102 oficiais da missão de paz, e 1,5 milhões de haitianos ficaram desabrigados, devido aos danos na infraestrutura do país. (<http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/minustah>). O Representante Especial da MINUSTAH e seu substituto também foram perdidos no terremoto, o que caracteriza a maior catástrofe que a ONU já enfrentou em uma missão de paz (<http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/minustah>). O terremoto destruiu a infraestrutura do país, afetou a frágil economia haitiana, dificultou os esforços de reconstrução governamental da operação de paz, e gerou um período de incerteza política, ao dificultar a realização das eleições que estavam previstas para fevereiro de 2010; estas só foram acontecer em novembro daquele ano (<http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/minustah>).

⁷⁸As tropas militares são aumentadas para 8940, enquanto o contingente civil cresce para o número de 3711 (Resolução 1908, 2010).

⁷⁹É interessante ressaltar a opinião emitida pelo Conselho de Segurança na Resolução 1927 a respeito das consequências do desastre natural: “[o terremoto] não destruiu os avanços para a estabilização realizados nos últimos anos, embora tenha criado novos obstáculos e também novas oportunidades” (2010).

⁸⁰Assuntos relacionados a “análises políticas, operações militares, polícia civil, assistência eleitoral, direitos humanos, desenvolvimento, assistência humanitária, refugiados e deslocados internos, informação pública, logística, finanças e contratação de pessoal, entre outras esferas” (Relatório Brahimi, 2010).

redigidos levando em consideração essas diretrizes, demonstrando a clara influência do Relatório na construção da missão de paz. Os objetivos primordiais da MINUSTAH, quais sejam, reconstrução política, apoio à segurança e desenvolvimento socioeconômico, foram, portanto, apoiados no conceito de operação de paz multidimensional (ou missão de consolidação da paz) e trabalhados com base nas recomendações do Relatório Brahimi.

Após ser demonstrado que o Conselho de Segurança utilizou como base o Relatório Brahimi para elaborar os mandatos da MINUSTAH, é necessário analisar as afinidades e contradições entre as diretrizes do documento e os projetos estabelecidos pela missão de paz no Haiti, para entender de que forma que o Relatório Brahimi auxiliou no cumprimento dos objetivos do mandato da operação de paz. Tais considerações serão abordadas na próxima seção.

3.3. A Influência do Relatório Brahimi na execução da MINUSTAH: afinidades e contradições

Juan Gabriel Valdés classifica o conflito interno haitiano como um “confronto entre facções minoritárias e o perigoso crescimento de gangues financiadas pelo interesse do tráfico de drogas” (2008), ao invés de caracteriza-lo como uma guerra *de facto*. Concomitantemente, o Conselho de Segurança afirma que o conflito haitiano é considerado uma ameaça à segurança internacional e à estabilidade da região caribenha (Resolução 1529, 2004). Comparando ambas definições com o conflito haitiano, conclui-se que o confronto se encaixa no conceito de “conflitos transnacionais”⁸¹ – o Relatório Brahimi afirma que as missões de paz no pós-guerra fria foram realizadas, em sua maioria, confronto transnacionais (2000). Por conseguinte, é evidente que a MINUSTAH entra no escopo das recomendações do Relatório Brahimi, dirigidas também – mas não somente - para operações de paz que irão agir em conflitos internos⁸².

A MINUSTAH foi estabelecida no ano de 2004, perante a autorização do presidente haitiano em vigor Boniface Alexandre, o qual convocou a comunidade internacional para intervir no conflito de maneira a evitar um massacre no país (Kaminski, 2011). O Relatório

⁸¹Conflitos transnacionais afetam “atores externos e são afetados por eles: os protetores políticos, os vendedores de armas, os compradores de produtos ilícitos de exportação, as potências regionais que enviam suas próprias forças ao conflito e os Estados vizinhos que recebem os refugiados que são sistematicamente obrigados a deixarem seus lares” (Relatório Brahimi, 2000).

⁸²O Relatório Brahimi direciona suas recomendações para as áreas: prevenção de conflito, missões de estabelecimento da paz e missões de consolidação da paz, deixando claro que conflitos transnacionais são o foco das operações de paz modernas (2000).

Brahimi reconhece que a partir da década de 1990, as operações de paz começaram a ocorrer em Estados nos quais não havia um acordo de paz estabelecido:

“As operações das Nações Unidas tendem a ocorrer em situações em que o conflito não terminou na vitória de nenhuma das partes (...). Assim, as missões de paz na realidade não são estabelecidas em situações posteriores ao conflito, ao contrário, são implantadas para criar esse cenário; ou seja, as operações procuram mudar o conflito não resolvido, junto com suas agendas pessoais, políticas e de outro tipo, levando-o do terreno militar ao terreno político e mantendo-o aí definitivamente” (Relatório Brahimi, 2000).

De acordo com Juan Gabriel Valdés, o foco principal do mandato da MINUSTAH é a esfera política, colocando em segundo plano o aspecto militar da missão⁸³. A predominância na resolução de problemas políticos trouxe diversos dilemas para a missão de paz: ao mesmo tempo em que um dos princípios da MINUSTAH é o respeito aos direitos humanos e a proteção da população haitiana⁸⁴, seu mandato está fundamentado sob o Capítulo VII da Carta de São Francisco, autorizando o uso da força. Para proteger os civis dos grupos armados, a missão de paz tinha que realizar operações militares em regiões nas quais as gangues utilizavam a população como proteção, correndo o risco de atingir pessoas inocentes durante o processo (Valdés, 2008). Entretanto, a MINUSTAH estava utilizando duas recomendações expostas no Relatório Brahimi: autorização do uso da força em casos de legítima defesa e proteção de civis, e a utilização dos direitos humanos como regra base para as operações de paz (Relatório Brahimi, 2000).

O vínculo entre o povo haitiano (em especial de comunidades mais pobres) e os grupos armados colocou a MINUSTAH em mais um encruzilhada: a missão de paz só conseguiria prover a segurança pública ao eliminar as gangues e, para isso, deveria acabar com a ligação entre elas e a população (Valdés, 2008). Entretanto, para as ações da operação de paz serem vistas de forma positiva pelos haitianos, era necessário que se forjasse uma conexão entre o povo e o governo, o qual, por ora, não tinha autoridade estatal (Valdés, 2008). A legitimidade do Estado precisava ser reerguida, de maneira que o governo colaborasse com a MINUSTAH a acabar com a violência no Haiti, e tal ação fosse vista como uma forma de proteção do Estado para a população local:

⁸³“Estas normas políticas que guiaram a missão de paz não constituíram um assunto menor nem somente formal. Significaram basicamente que a definição da operação de paz privilegiou os aspectos políticos mais do que os militares” (Valdés, 2008).

⁸⁴A Resolução 1529 afirma que o Conselho de Segurança reconhece “a necessidade de criar um ambiente seguro no Haiti e na região, que permita o respeito aos direitos humanos, incluindo o bem estar da população civil, e apoie a missão dos trabalhadores humanitários” (2004).

“o objetivo de eliminar as gangues armadas não era possível se não se almejava debilitar a relação entre elas e a população dos bairros mais pobres. Por sua vez, isto só poderia ser realizado em um cenário de maior legitimidade estatal, no qual, em primeiro lugar, as ações da MINUSTAH conta os grupos e a favor da população fossem ordenadas por (e coordenadas por) um governo haitiano legitimamente constituído. Seria necessário que esse governo reestabelecesse os vínculos mínimos da autoridade estatal com a população mais pobre da cidade (...). Daqui deduz-se que para a MINUSTAH, a organização de eleições legítimas, participativas e com resultados aceitos por todos foi sempre uma prioridade superior” (Valdés, 2008).

Em outras palavras, para que a segurança fosse garantida no Haiti, sem ferir o princípio dos direitos humanos, era necessário a realização de eleições limpas e democráticas, de maneira a restaurar a legitimidade estatal e garantir um ambiente de confiança entre população, governo haitiano e missão de paz. Novamente, é possível identificar outro desafio imposto pelas recomendações do Relatório Brahimi: uma missão de consolidação de paz deve visar a realização de eleições como uma das partes de um plano maior para reconstruir a democracia no país em conflito, fortalecendo suas instituições estatais (Relatório Brahimi, 2000).

Por fim, Juan Gabriel Valdés afirma que, perante essa situação de incerteza criada por seu mandato, a MINUSTAH teve que decidir entre duas opções: “o que viria primeiro, a aplicação da força para permitir as eleições, ou as eleições de um governo que permitiria a utilização da força?” (2008). A missão de paz escolheu, então, focar seus esforços nos primeiros dois anos de operação (entre 2004 e 2006) na realização de eleições democráticas (Corbellini, 2009). Esta decisão transformou-se no primeiro sucesso da MINUSTAH, com o processo eleitoral transcorrendo de forma pacífica e transparente⁸⁵.

O sucesso das eleições significou um novo marco na história haitiana, demonstrando para a comunidade internacional que o país estava se reerguendo: “o CARICOM, a organização regional do Caribe que havia suspenso o Haiti após a demissão do presidente Aristide, readmitiu o país como um membro pleno novamente” (Year in Review, 2006). Ou seja, apesar das dificuldades iniciais impostas pela Resolução 1542, a qual criou um mandato

⁸⁵Existiram diversos problemas durante o processo de realização das eleições no Haiti: falta de infraestrutura (em certas comunidades não havia eletricidades ou estradas), pouco apoio logístico (dificuldade em construir centros de votação, em distribuir cartões eleitorais e em registrar os eleitores), legislação eleitoral fraca e a possibilidade de ataques à civis durante o período eleitoral (Corbellini, 2009). Todavia, apesar dos obstáculos, a MINUSTAH, em conjunto com a OEA, conseguiu registrar, em um período de cinco meses, 3,5 milhões de haitianos, de um total de 4,5 milhões de eleitores elegíveis, assim como construir 450 centros de votação no país (Year in Review, 2005).

As eleições presidenciais ocorreram em 7 de fevereiro de 2006 em um clima pacífico, com incidentes isolados de violência, com um número maior de eleitores do que o esperado. René Préval foi eleito presidente do Haiti, porém foi somente em 3 de dezembro que as eleições locais e municipais foram realizadas, terminando o ciclo eleitoral (Year in Review, 2006).

com o objetivo de realizar eleições democráticas no Haiti – meta derivada das recomendações do Relatório Brahimi –, a MINUSTAH conseguiu criar um ambiente de legitimidade estatal ao aceitar essa diretriz, facilitando a realização da próxima etapa: garantir a segurança pública⁸⁶.

Após a realização das eleições, a MINUSTAH objetivou garantir a segurança da população (Corbellini, 2009). Para tal, um dos objetivos da operação de paz no Haiti é o apoio e a reconstrução da Polícia Nacional, um órgão corrupto e violento, conhecido por violar os direitos humanos (Escoto, 2009). Por conseguinte, o povo haitiano não confiava na Polícia Nacional e via sua cooperação com a MINUSTAH com desconfiança. Novamente, a missão de paz encontrava uma ambiguidade em seu mandato: como auxiliar a polícia local ao mesmo tempo em que deveria proteger a população? (Kaminski, 2011). Tal dilema tem seu fundamento nas recomendações do Relatório Brahimi, o qual defende que uma missão multidimensional deve trabalhar em conjunto com a polícia local, reestruturando-a (2000).

A MINUSTAH criou o Plano de Reforma da Polícia Nacional Haitiana ainda em 2006, de maneira a torna-la uma instituição securitária, focando em: “treinamentos, qualidade de comando, recrutamentos, aumento do efetivo, gerenciamento dos recursos humanos, disciplina, inteligência policial e desenvolvimento do policiamento comunitário”, desenvolvendo princípios relacionados à democracia, direitos humanos, imparcialidade, repúdio à corrupção e respeito ao estado de direito e à população haitiana (Escoto, 2009). Desde a sua criação, a MINUSTAH conseguiu com que a imagem da polícia venha melhorando perante a sociedade; com que novos estudantes procurem graduar-se pela polícia; e um aumento de 35% no salário policial (Escoto, 2009). Atualmente, a Polícia Nacional conta com “8 mil policiais na rua; as Nações Unidas calculam, no entanto, que seja necessário um efetivo de 20 mil policiais. Para poder sair do país, a MINUSTAH busca formar um quadro policial de 14 mil pessoas” (Corbellini, 2009). Ainda há, portanto, muito trabalho a ser realizado, inclusive na área de respeito aos direitos humanos, para diminuir o envolvimento da Polícia Nacional com sequestros e tráfico de drogas (Corbellini, 2009).

Concomitantemente à reforma da Polícia Nacional, a MINUSTAH deveria reestruturar o sistema judicial e penitenciário e realizar ações de Desarmamento, Desmobilização e

⁸⁶Todavia, a missão de paz deve continuar agindo para manter o Haiti um país democrático. Mariana Corbellini avisa: “é necessário um comprometimento efetivo por parte da sociedade haitiana, do governo eleito e da comunidade internacional para que a estabilidade alcançada com as eleições transforme-se em característica duradoura no meio político e a consolidação do processo democrático torne-se possível” (2009).

Reintegração⁸⁷. A dificuldade inicial para completar tais objetivos foi a falta de informações corretas e a descentralização das mesmas, o que levou a missão de paz a criar um serviço de inteligência próprio (Valdés, 2008) – recomendação presente no Relatório Brahimi. A falta de financiamento também impediu a realização de reformas estruturais:

“Quando se trata da questão de segurança e daquilo que é necessário para a sua consolidação no país, fica visível um dos maiores obstáculos ao sucesso da missão: a questão do financiamento. O fortalecimento das instituições do Estado depende essencialmente de financiamento externo que ainda é muito incipiente. De fato, tanto a reforma do judiciário e do sistema prisional, quanto a própria reestruturação da Polícia Nacional e a desmobilização de antigos combatentes carece de investimentos e iniciativas proveitosas” (Corbellini, 2009).

O Relatório Brahimi direciona suas recomendações principalmente para os Estados-membros das Nações Unidas, reafirmando a importância da colaboração da comunidade internacional para que as missões de paz sejam bem sucedidas⁸⁸. Sem a ajuda do financiamento internacional, mais um desafio é posto para a realização dos objetivos da MINUSTAH, pois os projetos dependem do auxílio externo (Corbellini, 2009). Tal situação de dependência gera um novo dilema: a MINUSTAH deve apoiar e fortalecer o Estado haitiano ao mesmo tempo em que realiza suas funções, tornando-o dependente da ajuda internacional? (Kaminski, 2011).

No mandato da MINUSTAH é evidenciado que a missão deve trabalhar em conjunto com o governo haitiano⁸⁹; todavia, muitas de suas atribuições são para substituir a falta de autoridade estatal, como a garantia de segurança pública e a realização de eleições (Resolução 1542, 2004). O risco de tal situação é o Estado haitiano tornar-se dependente da ajuda externa⁹⁰, não conseguindo realizar suas funções após a saída da missão de paz – situação a qual as operações de paz multidimensionais desejam evitar. Juan Gabriel Valdés afirma que a grande dificuldade da MINUSTAH era imposta por seu mandato, o qual a condicionava a:

⁸⁷As ações de Desarmamento, Desmobilização e Reintegração também foram modificadas. No começo da missão de paz elas foram realizadas de forma tradicional, focando-se em ex-militares e participantes de gangues. Ao serem reestruturadas, as ações basearam-se em cinco pilares: desarmamento e reinserção das gangues armadas; reinserção de jovens; reinserção de mulheres; criação de um estrutura regulatória para o controle de armas; desarmamento comunitário (Escoto, 2009).

⁸⁸O Relatório Brahimi afirma que “se deve considerar o apoio que presta a Sede às operações de manutenção da paz como uma atividade essencial das Nações Unidas e, nesse caso, se deve financiar a maior parte dos recursos necessários para esse fim por meio do mecanismo de orçamentos bienais ordinários da organização” (2000).

⁸⁹Diversas recomendações da Resolução 1542 iniciam com a frase “ajudar o Governo Transitório”.

⁹⁰“A presença da MINUSTAH e de outras organizações de ajuda humanitária no país é constantemente criticada por obscurecer a presença do Estado haitiano, dificultando o restabelecimento da confiança da população no governo. Ao executar funções que normalmente caberiam ao governo, como manutenção da segurança e assistência social, a MINUSTAH tornaria os haitianos dependentes, principalmente nos momentos de crise, enfraquecendo ainda mais o já debilitado contrato social entre o Estado e a sociedade” (Kaminski, 2011).

“atuar em apoio de um governo provisório, ou seja, a operar em muitas áreas vitais para o êxito da operação, de maneira subsidiária a um governo que agia praticamente na ausência de um Estado, carecia de legitimidade democrática e tinha graves problemas de unidade interna” (2008).

Para que o governo haitiano se fortaleça e possa manter a estabilidade do país após a saída da MINUSTAH, é necessário que a missão de paz promova o desenvolvimento socioeconômico do Haiti (Kaminski, 2011) – o terceiro pilar do mandato da operação. Nesse mesmo sentido, Roberto Escopo afirma que a violência no país não está relacionada somente à esfera política (ou seja, ao fortalecimento da presença do Estado), mas também à desigualdade econômica (2009).

É evidente, portanto, como os três escopos da MINUSTAH, quais sejam, reconstrução política, apoio à segurança e desenvolvimento socioeconômico estão interligados e dependem do sucesso de cada um para que a missão de paz consiga atingir seu objetivo. Todavia, é consenso entre os autores estudados que a operação de paz trabalha aquém do esperado na área de combate a miséria. Por ter um mandato multidimensional, com três objetivos principais, torna-se difícil equilibrar os esforços em direções diferentes⁹¹; embora seja justificável a atenção inicial dada ao fortalecimento da segurança e à estabilidade política pois, quando ambas estão garantidas, torna-se mais fácil o estabelecimento do respeito aos direitos humanos (Kaminski, 2011). Por conseguinte, “a MINUSTAH inova nesse sentido e seu mandato multifacetado reflete a percepção de que a paz está estreitamente vinculada ao desenvolvimento, e que a verdadeira guerra no Haiti é contra a miséria” (Kaminskis, 2011).

Os projetos de impacto rápido⁹² surgem como uma solução no curto prazo para melhorar a situação socioeconômica do Haiti, auxiliando com o fortalecimento institucional do país (Corbellini, 2009). A ideia de utilizar tais projetos como uma forma de estimular o desenvolvimento econômico através das operações de paz surgiu com o Relatório Brahimi, o qual recomenda que os projetos de impacto rápido sejam utilizados como uma ferramenta para dar visibilidade às ações da missão de paz e para melhorar a qualidade de vida da população local (2000). Os projetos implementados pela MINUSTAH, todavia, não são efetivos na melhoria da situação econômica do Haiti a longo prazo, contribuindo somente de forma indireta para o crescimento do país (Garbino, sem ano). O objetivo principal dos

⁹¹Anelise Kaminski afirma que “um auxílio maior ao governo haitiano nessas questões seria possível com uma já discutida mudança da configuração da missão e ampliação do mandato de modo a equilibrar a manutenção da paz e da estabilidade política com a promoção do desenvolvimento haitiano” (2011).

⁹²Projetos de impacto rápido são definidos como “projetos pequenos, baratos e de rápida implementação” (Quick Impact Project: a provisional guide, 2004).

projetos de impacto rápido no Haiti, é aumentar a credibilidade da operação de paz perante a opinião pública, colocando em segundo plano o aspecto humanitário dos projetos (Garbino, sem ano).

O problema essencial dos projetos de impacto rápido realizados pela MINUSTAH é a falta de inclusão dos mesmos em um plano mais amplo de desenvolvimento econômico:

“pela própria definição dos projetos de impacto rápido, ou seja, por serem projetos de rápida implementação e com poucos recursos, são frequentemente baseados em planejamentos inadequados, falhando na identificação do projeto, na participação e na consulta à comunidade e na seleção de parcerias, resultando em baixos padrões técnicos e gerenciais. As lições aprendidas em campo, na tentativa de solucionar esses problemas, apontam para a necessidade do projeto estar inserido em um programa geral de desenvolvimento, considerando os custos despendidos, o envolvimento da sociedade e a sua sustentabilidade” (Garbino, sem ano).

Atuando de forma pontual, as vantagens dos projetos de impacto rápido no Haiti – além de trazer maior legitimidade à missão de paz – são a realização de operações de assistência humanitária e obras de infraestrutura de curto prazo, necessárias para melhorar, mesmo de forma imediata, a situação de miséria da população (Garbino, sem ano). Nesse mesmo sentido, os projetos também colaboram com o aumento da autoridade estatal e da confiança no governo, devido a alta visibilidade que geram (Garbino, sem ano). Apesar de ser necessário que a MINUSTAH direcione seus esforços para um crescimento econômico a longo prazo, o Haiti ainda precisa de ações rápidas e imediatas, devido a situação de pobreza em que se encontra e a sua vulnerabilidade a desastres naturais (Garbino, sem ano). “Embora existam planos de ampliar suas funções relacionadas ao desenvolvimento, a MINUSTAH ainda é prioritariamente necessária para a manutenção de uma estabilidade duramente conquistada” (Kaminski, 2011).

O Relatório Brahimi afirma que as Nações Unidas ainda não encontraram uma maneira de realizar operações de consolidação da paz de forma bem sucedida e é por isso que foram criadas as diretrizes estabelecidas no documento (2000). O mandato da MINUSTAH, ao ser elaborada levando em consideração as recomendações do Relatório, caracteriza-se pela multidimensionalidade. A estabilidade do Haiti é relacionada ao fortalecimento estatal, ao estabelecimento de um ambiente seguro e ao respeito aos direitos humanos, sendo que cada categoria influencia diretamente o sucesso da outra. Como foi demonstrado, ao basear-se no Relatório Brahimi, o Conselho de Segurança criou mandatos complexos para a MINUSTAH; esta influência do Relatório gerou contradições e afinidades no mandato da missão. Ao mesmo tempo em que a operação de paz acatou as recomendações do Relatório nas área de

reconstrução política e segurança, conseguindo controlar a violência e estabelecer um governo democrático no Haiti, ao cumprir as diretrizes relacionadas ao desenvolvimento socioeconômico encontrou barreiras difíceis de serem transpostas, como a questão do financiamento externo e a realização de projetos de impacto rápido, demonstrando que o Relatório Brahimi também trouxe dificuldades na execução da MINUSTAH.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Inicialmente, no primeiro capítulo foram apresentados os conceitos as categorias das missões de paz: tradicional, multidimensional e de imposição da paz. A evolução do conceito de missão de paz e um breve histórico do conflito haitiano também foram abordados, com o intuito de contextualizar o leitor a respeito do tema do trabalho. No segundo capítulo foi realizado uma análise do Relatório Brahimi e suas recomendações no que tange a estrutura do mandato das operações de paz. Por fim, o terceiro capítulo apresentou as semelhanças entre o documento e a MINUSTAH, e quais são as contradições e afinidades entre ambos.

Como visto ao longo do trabalho, a influência do Relatório Brahimi na construção do mandato da MINUSTAH é latente. As similaridades entre ambos são demonstradas nos três pilares da operação de paz: na área securitária, na qual a missão de paz tem como objetivo reestruturar a Polícia Nacional e realizar ações de Desarmamento, Desmobilização e Reintegração; na esfera política, na qual o mandato determina que a MINUSTAH deve auxiliar na realização de eleições democráticas; na área do desenvolvimento socioeconômico, a qual estabelece como objetivo da missão a realização de projetos de impacto rápido e a reforma judiciária e penitenciária. Entretanto, tal influência gerou contradições na execução do mandato da MINUSTAH: a necessidade de proteger a população haitiana se confunde com o objetivo de apoiar a Polícia Nacional, órgão corrupto e violador dos direitos humanos; a garantia da segurança com o uso da força arrisca a vida de civis, podendo desmoralizar a missão de paz; a falta de autoridade estatal tornava difícil acabar com a violência local; e para realizar as eleições a operação deveria utilizar a força, ou realiza-las para depois, com a legitimidade do governo estabelecida, usar a força?

Na Resolução 1529, a qual antecede a criação da MINUSTAH, estabelecendo a Força Multinacional Provisória no Haiti, é possível encontrar pontos convergentes entre o seu mandato e as recomendações do Relatório Brahimi: 1) A cooperação da ONU com as demais organizações regionais (em especial, a OEA e o CARICOM) é estimulada na Resolução, de maneira a estabilizar a situação no Haiti; no Relatório Brahimi, é expressada a necessidade das Nações Unidas trabalharem em conjunto com organizações regionais e organizações não-governamentais, para criar um ambiente estável no país e auxiliar com o cumprimento dos objetivos da missão de paz. 2) O Conselho de Segurança, na Resolução 1529, pede ao Secretário Geral que elabore recomendações a respeito da estrutura e objetivos da futura missão de paz, acatando a diretriz do Relatório Brahimi que defende que todos os mandatos devem ser elaborados após o Secretariado avaliar o conflito e fazer um relatório com dados,

de maneira a fundamentar o mandato do Conselho de Segurança, adequando-o para suprir as reais necessidades do país em conflito.

A Resolução 1542 estabelece a criação da MINUSTAH. Seu mandato é apoiado em três pilares: reconstrução política, apoio à segurança e desenvolvimento socioeconômico. Em todas as áreas é possível notar a influência do Relatório Brahimi: 1) No quesito segurança, a Resolução 1542 determina que a MINUSTAH deve reestruturar a Polícia Nacional Haitiana, treinando-a e trabalhando em conjunto para garantir a segurança da população local; a operação de paz deve também realizar ações de Desarmamento, Desmobilização e Reabilitação para reintegrar os ex-combatentes e ex-militares à sociedade; por fim, a Resolução está baseada sob o Capítulo VII da Carta da ONU, significando que a MINUSTAH pode utilizar a força em casos de legítima defesa e ataques a civis (Resolução 1542, 2004). Todas esses três objetivos expostos na Resolução podem ser encontrados nas recomendações do Relatório Brahimi, como essenciais para que uma missão de consolidação da paz alcance o sucesso.

2) Na área política, a principal atribuição da MINUSTAH é o apoio a realização de eleições democráticas e transparentes (Resolução 1542, 2004). O Relatório Brahimi define como objetivo de uma missão de paz multidimensional a execução de eleições, como um passo para concretizar a democracia no país em conflito (2000). O Relatório também defende a criação de um plano para divulgação de informações para a população local a respeito da missão de paz e das razões da intervenção internacional, como uma ferramenta para aumentar a credibilidade da operação; esta ação foi realizada pela MINUSTAH, com o objetivo de melhorar a imagem fragilizada que missão de paz tinha perante a população haitiana (Resolução 1608, 2005).

3) Na esfera dos direitos humanos, o desenvolvimento socioeconômico do Haiti é visto pela MINUSTAH como um meio de se alcançar a segurança e a estabilidade política no Haiti; assim como o Relatório Brahimi defende que a paz autossustentável é alcançada através do estímulo econômico. Uma das ações para promover o desenvolvimento socioeconômico haitiano é a realização de projetos de impacto rápido, tanto para criar empregos para a população quanto para melhorar a imagem da MINUSTAH. Nesse mesmo sentido, a Resolução 1702 estabelece como objetivo da operação de paz a reforma do sistema judiciário e penitenciário do Haiti, para acabar com a impunidade e a corrupção (2006). Ambas ações (projetos de impacto rápido e reforma dos setores judicial e penitenciário) são recomendações que estão incluídas no Relatório Brahimi.

Por fim, as constantes atualizações do mandato da MINUSTAH (inicialmente de seis em seis meses e depois de um em um ano), são relacionadas com a recomendação do Relatório Brahimi para o Conselho de Segurança: este deve levar em consideração a realidade do conflito para que o mandato da missão de paz esteja sempre em conformidade com as necessidades do país. Nos mandatos da MINUSTAH, o Conselho de Segurança insta ao Secretário Geral que escreva um relatório sobre o conflito, o qual é levado em consideração na elaboração do mandato seguinte.

Dos três pilares da MINUSTAH, concluiu-se que na esfera política e securitária a missão de paz foi bem sucedida, cumprindo com seus objetivos; entretanto, existiram dificuldades em ambas as áreas. A missão de paz se deparou com alguns dilemas: como proteger a população haitiana ao mesmo tempo em deveria colaborar com a Polícia Nacional, corrupta e violadora de direitos humanos? Como garantir a segurança utilizando a força, com riscos de causar vítimas civis e desmoralizar a missão de paz? Como acabar com a violência local se não existe autoridade estatal? E, finalmente, para fortalecer o Estado, a operação de paz deveria utilizar a força para conseguir realizar eleições, ou realiza-las para ganhar a permissão para utilizar a força? Frente a tais debates, a MINUSTAH iniciou suas ações implementando eleições democráticas, consideradas o primeiro grande sucesso da missão de paz. Com a autoridade governamental estabelecida, a pacificação das comunidades violentas foi o próximo passo. Por conseguinte, apesar dos obstáculos estabelecidos pelo mandato multidimensional e pelas recomendações do Relatório Brahimi, na esfera política e securitária a MINUSTAH conseguiu cumprir seus objetivos e estabilizar o país.

Já na esfera de desenvolvimento socioeconômico, a missão de paz ainda não conseguiu atingir suas metas estabelecidas nos mandatos. Os projetos de impacto rápido e as reformas do sistema judiciário e penitenciário são exemplos da dificuldade que a MINUSTAH enfrenta nessa área: no primeiro, os projetos impactam a sociedade somente no curto prazo, contribuindo mais para a melhoria da imagem da missão do que para o desenvolvimento social do Haiti; enquanto que no segundo exemplo, a falta de financiamento externo dificulta as reformas estruturais, dependentes da ajuda internacional. A dependência do Haiti perante a comunidade internacional é outra preocupação da MINUSTAH, imposta por seu mandato, o qual a condiciona a realizar atividades que a princípio são de competência estatal, como a realização de eleições e a garantia da segurança pública. Todavia, para que o governo haitiano se fortaleça e consiga quebrar com a dependência externa, é necessário o estímulo ao desenvolvimento socioeconômico – área a qual ainda não foi bem desenvolvida pela missão de paz.

Por conseguinte, é perceptível que na esfera dos direitos humanos e do desenvolvimento socioeconômico as recomendações do Relatório Brahimi trouxeram dificuldade para a MINUSTAH, as quais a missão de paz ainda está trabalhando para conseguir superar. A orientação do Relatório é relevante, porém as operações ainda não têm estrutura para vencer essas dificuldades. É, portanto, evidente que a multidimensionalidade do mandato é de fato complexa, o que torna difícil o cumprimento dos três objetivos da missão de paz, derivados do Relatório Brahimi. Por conseguinte, as recomendações do Relatório foram úteis para fortalecer o governo haitiano e reestabelecer a segurança; todavia, trouxeram dificuldades para a MINUSTAH garantir o respeito aos direitos humanos e estimular o desenvolvimento socioeconômico.

Foi destacado também a complexidade das operações multidimensionais e a importância das Nações Unidas de estabelecerem-nas. A multidimensionalidade visa garantir a paz a longo prazo, para que a missão de paz possa se retirar do país sem que o conflito retorne. As dificuldades encontradas por uma operação de paz multidimensional decorrem, principalmente, dos problemas inerentes à sociedade local: falta de legitimidade governamental, desrespeito às leis, conflitos entre diversos grupos armados e facções políticas - portanto, torna-se difícil implementar uma operação em um país sem estrutura estatal, no qual as relações políticas são frágeis. Nesse mesmo sentido, as limitações internas da ONU também dificultam o sucesso das missões, em especial a falta de financiamento e a fraca estrutura logística, as quais impedem a organização de realizar missões nos moldes estabelecidos pelo Relatório Brahimi. A importância em estruturar as operações de paz multidimensionais decorre de seu objetivo de construir um caminho para que o Estado consiga reestabelecer sua autoridade; por conseguinte, a ação das Nações Unidas, em conjunto com o governo local, é extremamente necessária para a sociedade local conseguir implementar mudanças políticas.

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BIGATÃO, Juliana de Paula. **Manutenção da Paz e Resolução de Conflitos:** resposta das Nações Unidas aos conflitos armados intra-estatais da década de 1990. São Paulo : UNESP/ UNICAMP/ PUC-SP, 2009.

_____. **As Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas no pós-Guerra Fria:** o caso dos conflitos armados intra-estatais. São Paulo, 2006.

BRANCO, Carlos Martins. **As Nações Unidas e as Operações de Paz:** uma perspectiva organizacional. Primavera : 2003. N° 104 - 2.ª Série. pp. 97-147.

BEITZ, Charles R.. **Liberalismo Internacional e Justiça Distributiva.** Lua Nova, São Paulo, 1999. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451999000200003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em julho 2012.

Comitê Internacional da Cruz Vermelha. Disponível em: <<http://www.icrc.org/por/index.jsp>>. Acesso em julho 2012.

CORBELLINI, Mariana Dalalana. **Haiti:** da crise à MINUSTAH. Porto Alegre : UFRGS, 2009.

DINIZ, Maria Gabriela Araújo. **A Tensão Entre os Conceitos de Soberania e Intervenção Humanitária nos Discursos do Ex-Secretário Geral da ONU Boutros Boutros-Ghali.** Belo Horizonte : MG, 2011.

DOYLE, Michael W.; SAMBANIS, Nicholas. **International Peacebuilding:** a theoretical and quantitative analysis. American Political Science Association, 2000.

DURCH, William J. Et al. **The Brahimi Report and the Future of UN Peace Operations.** Washignton : Henry L. Stimson Center, 2003.

ESCOTO, Roberto. **Construção do Estado e Democratização do Haiti:** uma análise das intervenções da ONU sob o enfoque da Segurança Humana (1993-1996 e 2004-2008). Brasília : UNB, 2009.

FONTOURA, Paulo Roberto Campos Tarrisse da. **O Brasil e as Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas**. Brasília : FUNAG, 1999.

FORTNA, Virginia Page. **Does Peacekeeping Keep Peace?** International intervention and the duration of peace after civil war. International Studies Associations, 2004.

GAMA, Carlos Frederico Pereira da Silva. **Mudanças institucionais nas atividades relativas às Operações de Manutenção da Paz do “sistema ONU” do pós-Guerra Fria: “Adaptação” versus “Aprendizado”**. Rio de Janeiro : PUC-RJ, 2005.

GARBINO, Henrique S. Terra. **Projeto de Impacto Rápido: Credibilidade, segurança, inteligência e desenvolvimento**. Sem data.

GODOI, Thiago Bortone. **Aspectos Multidimensionais das Missões de Paz da ONU e a MINUSTAH**. Brasília : UNB, 2010.

GOMES, Aureo de Toledo. **Do Colapso à Reconstrução: Estados falidos, operações de nation-building e o caso do Afeganistão no Pós-Guerra Fria**. São Paulo : USP, 2008.

HOLZGREFE, J. L. The Humanitarian Intervention Debate. In: HOLZGREFE, J. L.; KEOHANE, Robert O. (Org.); **Humanitarian Interventionism: Ethical, legal and political dilemmas**. Cambridge University Press, 2003.

Haiti Data. Disponível em: <<http://haitidata.org/>>. Acesso em julho 2012.

Human Development Reports. Disponível em: <<http://hdr.undp.org/en/>>. Acesso em julho 2012.

KAMINSKI, Anelise Gomes Vaz. **As Limitações das Intervenções Humanitárias da ONU: o caso do Haiti**. Florianópolis : UFSC, 2011.

MATIJASCIC, Vanessa Braga. **As Interferências Externas e a Manutenção da Ordem Pública no Haiti**. Revista História e Cultura, Franca-SP, v.1, n.1, p.119-146, 2012.

MARQUES, Ivan Contente. **Intervenções Humanitárias: aspectos políticos, morais e jurídicos de um conceito em (trans)formação.** Campinas : SP, 2007.

MINUSTAH. Disponível em: <<http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/minustah/>>. Acesso em julho 2012.

MOREIRA, Rosemeri. **Igualdade de gênero nos meandros das missões de paz e na carreira.** Florianópolis : Rev. Estud. Fem., v. 19, n. 1, 2011.

PEREIRA, Antonio Celso Alves. A Reforma das Nações Unidas e o Sistema Internacional Contemporâneo. In: MEDEIROS, Antonio Paulo Cachapuz de. **Desafios do Direitos Internacional Contemporâneo.** Brasília : FUNAG, 2007.

PIOVESAN, Flávia. **Princípio da Complementariedade e Soberania.** Revista CEJ, V. 4 n. 11 mai/ago 2000.

TARISSE DA FONTOURA, Paulo Roberto Campos. **O Brasil e as Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas.** Brasília : FUNAG, 1999.

UETA, Andres Sei Ichi. **Intervenções Humanitárias: Um debate introdutório sobre as críticas e sobre as justificativas morais.** São Paulo : USP, 2006.

UN Data. Disponível em: <<http://data.un.org/>>. Acesso em julho 2012.

UZIEL, Eduardo. **Conselho de Segurança, as Operações de Manutenção da Paz e a Inserção do Brasil no Mecanismo de Segurança Coletiva das Nações Unidas.** Brasília : FUNAG, 2010.

VALDÉS, Juan Gabriel. **La MINUSTAH y la Reconstrucción del Estado haitiano.** Santiago: Instituto de Estudios Internacionales, 2008.

Documentos Oficiais:

A/47/277. Agenda para Paz, 1992. Disponível em: <
<http://www.un.org/en/documents/index.shtml>> Acesso em setembro 2012.

A/50/60. Suplemento de uma Agenda para paz, 1995. Disponível em: <
<http://www.un.org/en/documents/index.shtml>> Acesso em setembro 2012.

A/55/305. Relatório Brahimi, 2000. Disponível em: <
<http://www.un.org/en/documents/index.shtml>> Acesso em setembro 2012.

AMORIM, Celso. Discurso do Ministro de Estado das Relações Exteriores por ocasião da abertura do "Seminário de Alto Nível sobre Operações de Manutenção da Paz". Brasília, 2007. Disponível em: <
<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/discursos-artigos-entrevistas-e-outras-comunicacoes/ministro-estado-relacoes-exteriores/discurso-do-do-ministro-de-estado-das-relacoes>> Acesso em julho 2012.

Carta de São Fransisco, 1945. Disponível em:
 <unicrio.org.br/img/CartadaONU_VersoInternet.pdf>. Acesso em julho de 2012.

List of Peacekeeping Operations. Disponível em <
<http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/operationslist.pdf>> Acesso em outubro 2012.

Ministério da Defesa. **Manual de Operações de Paz.** 2ª Edição 2007. Acesso em: <
https://www.defesa.gov.br/arquivos/File/legislacao/emcfa/publicacoes/md34_m_02_mnl_op_paz_2aed2007.pdf>. Acesso em outubro 2012.

Quick Impact Projects: a provisional guide. Genebra, 2004. Disponível em: <
<http://www.unhcr.org/refworld/docid/416bd5a44.html>> Acesso em outubro 2012.

S/RES/1529. Conselho de Segurança, Nações Unidas, 2004. Disponível em: <
<http://www.un.org/en/documents/index.shtml>> Acesso em setembro 2012.

S/RES/1542. Conselho de Segurança, Nações Unidas, 2004. Disponível em: <
<http://www.un.org/en/documents/index.shtml>> Acesso em setembro 2012.

S/RES/1576. Conselho de Segurança, Nações Unidas, 2004. Disponível em: < <http://www.un.org/en/documents/index.shtml> > Acesso em setembro 2012.

S/RES/1601. Conselho de Segurança, Nações Unidas, 2005. Disponível em: < <http://www.un.org/en/documents/index.shtml> > Acesso em setembro 2012.

S/RES/1608. Conselho de Segurança, Nações Unidas, 2005. Disponível em: < <http://www.un.org/en/documents/index.shtml> > Acesso em setembro 2012.

S/RES/1658. Conselho de Segurança, Nações Unidas, 2006. Disponível em: < <http://www.un.org/en/documents/index.shtml> > Acesso em setembro 2012.

S/RES/1702. Conselho de Segurança, Nações Unidas, 2006. Disponível em: < <http://www.un.org/en/documents/index.shtml> > Acesso em setembro 2012.

S/RES/1743. Conselho de Segurança, Nações Unidas, 2007. Disponível em: < <http://www.un.org/en/documents/index.shtml> > Acesso em setembro 2012.

S/RES/1780. Conselho de Segurança, Nações Unidas, 2007. Disponível em: < <http://www.un.org/en/documents/index.shtml> > Acesso em setembro 2012.

S/RES/1840. Conselho de Segurança, Nações Unidas, 2008. Disponível em: < <http://www.un.org/en/documents/index.shtml> > Acesso em setembro 2012.

S/RES/1892. Conselho de Segurança, Nações Unidas, 2009. Disponível em: < <http://www.un.org/en/documents/index.shtml> > Acesso em setembro 2012.

S/RES/1908. Conselho de Segurança, Nações Unidas, 2010. Disponível em: < <http://www.un.org/en/documents/index.shtml> > Acesso em setembro 2012.

S/RES/1927. Conselho de Segurança, Nações Unidas, 2010. Disponível em: < <http://www.un.org/en/documents/index.shtml> > Acesso em setembro 2012.

S/RES/1944. Conselho de Segurança, Nações Unidas, 2010. Disponível em: < <http://www.un.org/en/documents/index.shtml> > Acesso em setembro 2012.

S/RES/2012. Conselho de Segurança, Nações Unidas, 2011. Disponível em: < <http://www.un.org/en/documents/index.shtml> > Acesso em setembro 2012.

United Nations Peacekeeping Operations: principles and guidelines. Disponível em: < http://pbpu.unlb.org/pbps/library/capstone_doctrine_eNg.pdf >. Acesso em outubro de 2012.

United Nations Peacekeeping Operations: fatalities by year, mission and incident type.

Disponível em: < http://www.un.org/en/peacekeeping/fatalities/documents/StatsByMissionYearIncidentType_4a.pdf >. Acesso em outubro 2012.

Year in Review, 2005. **Haiti: MINUSTAH prepares for overdue elections.** Disponível em: < <http://www.un.org/en/peacekeeping/publications/yir/2005/haiti.htm> > Acesso em outubro 2012.

Year in Review, 2006. **Haiti: Progress against all odds.** Disponível em: < <http://www.un.org/en/peacekeeping/publications/yir/2006/haiti.htm> > Acesso em outubro 2012.

ANEXO 1: MEMBROS DO GRUPO ELABORADOR DO RELATÓRIO BRAHIMI

Extraído do Relatório Brahimi, 2000:

Sr. J. Brian Atwood (Estados Unidos), Presidente de Citizens International; ex Presidente del National Democratic Institute; ex Administrador de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional.

Sr. Lakhdar Brahimi (Argelia), ex Ministro de Relaciones Exteriores; Presidente del Grupo. **Embajador Colin Granderson (Trinidad y Tabago)**, Director Ejecutivo de la Misión Civil Internacional de la Organización de los Estados Americanos (OEA) y las Naciones Unidas en Haití, 1993-2000; Jefe de las misiones de la OEA de observación de las elecciones en Haití (1995-1997) y Suriname (2000).

Dame Ann Hercus (Nueva Zelandia), ex Ministra del Gabinete y Representante Permanente de Nueva Zelandia ante las Naciones Unidas; Jefa de Misión de la Fuerza de las Naciones Unidas para el Mantenimiento de la Paz en Chipre (UNFICYP), 1998-1999.

Sr. Richard Monk (Reino Unido) ex miembro de la Inspección de Policía de Su Majestad y asesor del Gobierno sobre cuestiones de policía internacional; Comisionado de la Fuerza Internacional de Policía de las Naciones Unidas en Bosnia y Herzegovina (1998-1999).

General retirado Klaus Naumann (Alemania), Jefe de Defensa, 1991-1996; Presidente del Comité Militar de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), 1996-1999, con responsabilidades de supervisión en las operaciones de la Fuerza de Aplicación del Acuerdo de Paz y la Fuerza de Estabilización en Bosnia y Herzegovina y en la campaña aérea de la NATO en Kosovo.

Sra. Hisako Shimura (Japón), Presidenta de Tsuda College, Tokio; se desempeñó 24 años en la Secretaría de las Naciones Unidas retirándose en 1995 como Directora de la División de Europa y América Latina del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz.

Embajador Vladimir Shustov (Federación de Rusia), Embajador especial con 30 años de relación con las Naciones Unidas; ex Representante Permanente Adjunto ante las Naciones Unidas en Nueva York; ex Representante de la Federación de Rusia ante la Organización para

la Seguridad y la Cooperación en Europa.

General Philip Sibanda (Zimbabue), Jefe de Estado Mayor, Operaciones y Entrenamiento, cuartel general del Ejército de Zimbabue, Harare; ex Comandante de la Fuerza en la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Angola (UNAVEM III) y la Misión de Observadores de las Naciones Unidas en Angola (MONUA), 1995-1998.

Dr. Cornelio Sommaruga (Suiza), Presidente de la Fundación para el Rearme Moral, Caux y del Centro Internacional de Ginebra de Remoción Humanitaria de Minas; ex Presidente del Comité Internacional de la Cruz Roja, 1987-1999. Oficina del Presidente del Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas.

Dr. William Durch, Asociado Principal del Henry L. Stimson Center; Director de Proyectos.

Sr. Salman Ahmed, Oficial de Asuntos Políticos, Secretaría de las Naciones Unidas.

Sra. Clare Kane, Auxiliar Personal, Secretaría de las Naciones Unidas.

Sra. Caroline Earle, Investigadora, Stimson Center.

Sr. J. Edward Palmisano, miembro del Stimson Center (Herbert Scoville Jr. Peace Fellow).

ANEXO 2: RESUMO OFICIAL DAS RECOMENDAÇÕES DO RELATÓRIO BRAHIMI

Extraído do Relatório Brahimi, 2000:

1. Medidas preventivas:

a) El Grupo hace suyas las recomendaciones del Secretario General con respecto a la prevención de conflictos que figuran en el Informe del Milenio y las observaciones que hizo ante el Consejo de Seguridad en su segunda sesión pública sobre prevención de conflictos, en julio de 2000, y en particular su llamamiento a “todos los participantes en las actividades de prevención de conflictos y de desarrollo —las Naciones Unidas, las instituciones de Bretton Woods, los gobiernos y las organizaciones de la sociedad civil— [a que enfrenten] esos retos de una manera más integrada”; b) El Grupo apoya que el Secretario General recurra con mayor frecuencia a enviar misiones de determinación de los hechos a zonas de tensión y hace hincapié en las obligaciones que tienen los Estados Miembros, en virtud del apartado 5) del Artículo 2 de la Carta, de prestar “toda clase de ayuda” a estas actividades de las Naciones Unidas.

2. Estrategia de consolidación de la paz:

a) Un pequeño porcentaje del presupuesto para el primer año de una misión debe estar a disposición del representante o del representante especial del Secretario General para que la misión pueda financiar proyectos de efecto inmediato en su zona de operaciones, con el asesoramiento del coordinador residente del equipo de las Naciones Unidas en el país; b) El Grupo recomienda un cambio doctrinal en el uso de la policía civil, otros elementos del imperio de la ley y los expertos en derechos humanos en operaciones complejas de paz a fin de reflejar un mayor enfoque en el fortalecimiento de las instituciones del imperio de la ley y el mejoramiento del respeto de los derechos humanos en los ambientes posteriores a los conflictos; c) El Grupo recomienda que los órganos legislativos consideren incluir los programas de desmovilización y reintegración en los presupuestos prorrateados de las operaciones de la paz complejas para la primera etapa de una operación, a fin de facilitar la disolución rápida de las facciones combatientes y reducir la probabilidad de que se reanuden los conflictos; d) El Grupo recomienda que el Comité Ejecutivo de Paz y Seguridad delibere con el Secretario General y le recomiende un plan para fortalecer la capacidad permanente de las Naciones Unidas para desarrollar estrategias de consolidación de la paz y aplicar programas en apoyo de esas estrategias.

3. Teoría y estrategia del mantenimiento de la paz:

Una vez desplegado, el personal de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz debe estar en condiciones de cumplir su mandato de forma profesional y con éxito, así como de defenderse, defender a otros componentes de la misión y al mandato de ésta, sobre la base de unas normas para entablar combate sólidas, de quienes incumplan los compromisos adquiridos en virtud de un acuerdo de paz o traten de menoscabarlo por medio de la violencia.

4. Mandatos claros, convincentes y viables:

a) El Grupo recomienda que, antes de que el Consejo de Seguridad convenga en aplicar una cesación del fuego o un acuerdo de paz mediante una operación de mantenimiento de la paz dirigida por las Naciones Unidas, se asegure de que el acuerdo reúna unas condiciones mínimas, como que cumpla las normas internacionales de derechos humanos y que las tareas y calendarios establecidos sean viables; b) El Consejo de Seguridad debe mantener en forma

de proyecto toda resolución por la que se autoricen misiones con niveles elevados de contingentes hasta que el Secretario General haya obtenido de los Estados Miembros compromisos firmes sobre contingentes y otros elementos esenciales de apoyo de la misión, incluso para la consolidación de la paz; c) Las resoluciones del Consejo de Seguridad deben permitir que se cumplan los requisitos de las operaciones de mantenimiento de la paz que se desplieguen en situaciones potencialmente peligrosas, en especial que se atienda la necesidad de que exista una línea de mando clara y una unidad de acción; d) Al formular o modificar los mandatos de las misiones, la Secretaría debe informar al Consejo de Seguridad de lo que éste necesita saber, no de lo que desea saber, y los países que hayan destinado unidades militares a una operación deben tener acceso a las sesiones informativas que ofrezca la Secretaría al Consejo sobre cuestiones que afecten a la seguridad y protección de su personal, en especial a las referentes a cuestiones que tengan consecuencias para el uso de la fuerza en una misión.

5. Información y análisis estratégico:

El Secretario General debe crear una entidad, que se denominará la Secretaría de Información y Análisis Estratégico del Comité Ejecutivo de Paz y Seguridad, para satisfacer las necesidades de información y análisis de todos los miembros del Comité Ejecutivo; la entidad será administrada por los jefes del Departamento de Asuntos Políticos y del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, a quienes presentará sus informes.

6. Administración civil de transición:

El Grupo recomienda que el Secretario General invite a un grupo de expertos jurídicos internacionales, entre los que figuren individuos con experiencia en operaciones de las Naciones Unidas que hayan estado encargadas de establecer una administración de transición, para que evalúe la viabilidad y conveniencia de elaborar un código penal provisional, incluidas todas las adaptaciones regionales que puedan requerirse, para que se utilice en esas operaciones mientras se restablece el estado de derecho local y la capacidad local para hacer cumplir la ley.

7. Determinación de los plazos para el despliegue:

Por “capacidad de despliegue rápido y eficaz” las Naciones Unidas deben entender la

capacidad, desde una perspectiva operacional, para desplegar plenamente operaciones tradicionales de mantenimiento de la paz dentro de los 30 días de la aprobación de una resolución del Consejo de Seguridad, y dentro de los 90 días cuando se trate de operaciones complejas de mantenimiento de la paz.

8. Plana mayor de la misión:

a) El Secretario General debe sistematizar el método para seleccionar a los miembros de la plana mayor de una misión, comenzando por la compilación de una lista amplia de candidatos a representantes o representantes especiales del Secretario General, comandantes de fuerzas, comisionados de policía civil y sus adjuntos y otros jefes de los componentes sustantivos y administrativos, en el marco de una distribución geográfica y de género equitativa y con los insumos de los Estados Miembros; b) Todos los miembros del equipo de dirección de una misión deben ser seleccionados y reunirse en la Sede, lo antes posible a fin de que puedan participar en todos los aspectos fundamentales del proceso de planificación de la misión, recibir información sobre la situación en la zona de la misión y reunirse y trabajar con sus colegas del grupo de dirección; c) La Secretaría debe proporcionar normalmente a la plana mayor de la misión planes y orientación estratégica para prever y superar los problemas que puedan plantearse en la ejecución del mandato y, cuando sea posible, debe formular esas orientaciones y planes junto con los miembros del grupo de dirección de la misión.

9. Personal militar:

a) Debería alentarse a los Estados Miembros, cuando procediera, a que entablaran relaciones de colaboración entre sí, en el ámbito del sistema relativo a las fuerzas de reserva de las Naciones Unidas, para formar varias fuerzas coherentes de las dimensiones de una brigada, que contaran con las fuerzas de base necesarias y estuvieran preparadas para desplegarse de manera efectiva, en el plazo de 30 días a contar desde la aprobación de la resolución del Consejo de Seguridad en la que se hubiera establecido una operación de mantenimiento de la paz tradicional, o en el plazo de 90 días, en el caso de las operaciones de mantenimiento de la paz complejas; b) Debería otorgarse al Secretario General la autoridad de sondear oficialmente a los Estados Miembros que participaran en el sistema para averiguar si estarían dispuestos a aportar contingentes a una posible operación, una vez que pareciera probable que se llegaría a un acuerdo de cesación del fuego o a un acuerdo en que se encomendara alguna

función práctica a las Naciones Unidas; c) La Secretaría debería tener por costumbre enviar un equipo que se encargara de confirmar que todos los países que pudieran aportar contingentes estuvieran preparados para cumplir las disposiciones del memorando de entendimiento relativas a las necesidades de adiestramiento y equipo, antes del despliegue; los Estados que no cumplieran los requisitos no deberían desplegar contingentes; d) El Grupo recomienda que se cree una "lista de personal de guardia" rotatoria de alrededor de 100 oficiales militares dentro del sistema relativo a las fuerzas de reserva, que pudieran incorporarse con un aviso previo de siete días para engrosar el núcleo de planificadores del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz con equipos adiestrados para montar los cuarteles generales de las nuevas operaciones de mantenimiento de la paz.

10. Personal de la policía civil:

a) Se alienta a los Estados Miembros a crear listas nacionales de los oficiales de la policía civil que puedan estar en condiciones para el despliegue rápido a las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, en el contexto del sistema relativo a las fuerzas de reserva de las Naciones Unidas; b) Se alienta a los Estados Miembros a establecer asociaciones regionales para la capacitación de los oficiales de la policía civil que figuren en sus respectivas listas nacionales a fin de promover un nivel común de preparación de conformidad con las directrices, los procedimientos normalizados para las operaciones y las normas de rendimiento que promulguen las Naciones Unidas; c) Se alienta a los Estados Miembros a designar un centro único de contacto en sus estructuras gubernamentales para encargarse de la aportación de los oficiales de la policía civil a las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas; d) El Grupo recomienda que se establezca una lista de reserva rotatoria de unos 100 oficiales de policía y expertos conexos en el marco del sistema relativo a las fuerzas de reserva de las Naciones Unidas, que pueda estar disponible en un período de siete días, con equipos calificados para formar al componente de la policía civil de operaciones nuevas de mantenimiento de la paz, capacitar al personal nuevo y dotar de mayor coherencia al componente en la etapa inicial; e) El Grupo recomienda que se adopten medidas análogas a las que figuran en las recomendaciones a), b), c), supra en relación con los especialistas judiciales, penales y de derechos humanos y otros especialistas pertinentes, a fin de que integren, junto con la policía civil especializada, los equipos organizados de apoyo al imperio de la ley.

11. Especialistas civiles:

a) La Secretaría debería establecer en la Internet/Intranet una lista central de candidatos civiles seleccionados con antelación para desplegar operaciones de mantenimiento de la paz con poco aviso previo. A las misiones sobre el terreno debería otorgárseles acceso y delegar autoridad en ellas para contratar candidatos, de conformidad con directrices sobre distribución geográfica y por género equitativas, directrices que debería establecer la Secretaría; b) La categoría de personal del Servicio Móvil debe reformarse para que esté de acuerdo con las demandas periódicas a que hacen frente las operaciones de mantenimiento de la paz, especialmente a nivel medio y superior en las esferas administrativa y logística; c) Las condiciones de servicio para el personal civil de contratación externa deben revisarse con objeto de que las Naciones Unidas puedan atraer los candidatos más altamente calificados, y después ofrecer mayores perspectivas de carrera a aquellos que han prestado servicios en forma distinguida; d) El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz debe formular una estrategia amplia de dotación de personal para las operaciones de mantenimiento de la paz en la que se esbozen, entre otras cosas, la utilización de Voluntarios de las Naciones Unidas, los arreglos de reserva para el suministro de personal civil con 72 horas de aviso previo para facilitar la puesta en marcha de la misión, y las divisiones de responsabilidad entre los miembros del Comité Ejecutivo de Paz y Seguridad para la aplicación de esa estrategia.

12. Capacidad de despliegue rápido para información pública:

En los presupuestos de las misiones deben dedicarse recursos adicionales a la información pública y al personal y la tecnología de la información conexos que se necesiten para dar a conocer el mensaje de una operación y establecer vínculos de comunicaciones internas eficaces.

13. Apoyo logístico y gestión de los gastos:

a) La Secretaría debe elaborar una estrategia general de apoyo logístico para que las misiones se puedan desplegar con rapidez y eficacia en los casos propuestos y que corresponda a los supuestos de planificación determinados por las oficinas sustantivas del Departamento de

Operaciones de Mantenimiento de la Paz; b) La Asamblea General debe autorizar y aprobar el gasto preciso, realizado de una sola vez, para mantener en Brindisi por lo menos cinco equipos básicos de puesta en marcha de misiones, que deberán disponer de equipo de comunicaciones desplegable con rapidez. Esos equipos básicos de puesta en marcha deberán ser repuestos sistemáticamente financiándolos con cargo a las contribuciones asignadas a las operaciones que recurran a ellos; c) Se debe facultar al Secretario General para utilizar hasta 50 millones de dólares estadounidenses del Fondo de Reserva para Operaciones de Mantenimiento de la Paz, una vez que esté claro que es probable que se establezca una operación, con la aprobación de la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto (CCAAP), pero antes de que el Consejo de Seguridad apruebe la resolución correspondiente; d) La Secretaría debe llevar a cabo un examen de todas las políticas y todos los procedimientos de adquisición (en caso necesario, formulando propuestas a la Asamblea General con miras a modificar el Reglamento Financiero y la Reglamentación Financiera Detallada de las Naciones Unidas), a fin de facilitar, en particular, el despliegue rápido y completo de una operación en los plazos propuestos; e) La Secretaría debe llevar a cabo un examen de las políticas y los procedimientos por los que se rige la gestión de los recursos financieros de las misiones sobre el terreno, a fin de facilitar a éstas mucha mayor flexibilidad en lo que se refiere a la gestión de sus presupuestos; f) La Secretaría debe aumentar el nivel de facultades de adquisición delegadas a las misiones sobre el terreno (de 200.000 hasta 1 millón de dólares estadounidenses, según la magnitud y las necesidades de cada misión) respecto de todos los bienes y servicios que se pueden adquirir localmente y que no cubren los contratos del sistema ni los contratos permanentes de servicios comerciales.

14. Financiación del apoyo que presta la Sede a las operaciones de mantenimiento de la paz:

a) El Grupo recomienda un aumento considerable de los recursos para el apoyo de la Sede a las operaciones de mantenimiento de la paz e insta al Secretario General a que presente una propuesta a la Asamblea General en la que indique sus necesidades completas; b) Se debe considerar el apoyo que presta la Sede a las operaciones de mantenimiento de la paz como una actividad esencial de las Naciones Unidas y, en tal caso, se debe financiar la mayor parte de los recursos necesarios para ese fin por medio del mecanismo del presupuesto por programas bienal ordinario de la Organización; c) En espera de que se preparen las solicitudes para el próximo presupuesto ordinario, el Grupo recomienda que el Secretario

General solicite a la Asamblea General un aumento complementario de emergencia en la cuenta de apoyo para permitir la contratación inmediata de personal adicional, especialmente en el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz.

15. Planificación y apoyo integrados para las misiones:

El medio normal para la planificación y el apoyo concretos para cada una de las misiones estaría constituido por equipos de tareas integrados de las misiones, que contarían con miembros adscritos provenientes de las distintas partes del sistema de las Naciones Unidas, según fuese necesario. Los equipos de tareas integrados de las misiones serían el primer punto de contacto para todo ese apoyo, y los coordinadores de los equipos de tareas integrados de las misiones deberían tener autoridad jerárquica temporal sobre el personal adscrito, de conformidad con los acuerdos que se celebrasen entre el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, el Departamento de Asuntos Políticos y otros departamentos, programas, fondos y organismos que aporten personal.

16. Otros ajustes estructurales en el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz:

a) Debe reestructurarse la actual División de Actividades Militares y Policía Civil, dejando a la Dependencia de Policía Civil fuera de la cadena de rendición de cuentas militar. Debería considerarse la posibilidad de mejorar el grado y la categoría del Asesor de Policía Civil; b) Debe reestructurarse la Oficina del Asesor Militar en el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de modo que corresponda más estrechamente a la forma en que están estructurados los cuarteles generales militares sobre el terreno en las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas; c) Debería establecerse una nueva dependencia en el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y dotársela del personal especializado competente para prestar asesoramiento sobre cuestiones de derecho penal que revisten importancia crítica para el uso eficaz de la policía civil en las operaciones de paz de las Naciones Unidas; d) El Secretario General Adjunto de Gestión debería delegar autoridad y responsabilidad de las funciones de presupuestación y adquisición relacionadas con el mantenimiento de la paz en el Secretario General Adjunto de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, por un período de prueba de dos años; e) La Dependencia de Análisis de Políticas y Resultados debe reforzarse apreciablemente y trasladarse a una Oficina

de Operaciones del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz reorganizada;

f) Debería considerarse la posibilidad de aumentar de dos a tres el número de Subsecretarios Generales en el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, designándose a uno de los tres como "Subsecretario General Principal", que actúe como adjunto del Secretario General Adjunto.

17. Apoyo operacional a la información pública:

Debe crearse una dependencia de planificación y apoyo operacionales de la información pública en las operaciones de paz, ya sea dentro del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz o dentro de un nuevo servicio de información de paz y seguridad en el Departamento de Información Pública que dé cuenta directamente al Secretario General Adjunto de Comunicación e Información Pública.

18. Apoyo a la consolidación de la paz en el Departamento de Asuntos Políticos:

a) El Grupo apoya las gestiones de la Secretaría para crear una dependencia de consolidación de la paz experimental dentro del Departamento de Asuntos Políticos en cooperación con otros elementos integrantes de las Naciones Unidas y sugiere que los Estados Miembros examinen nuevamente la posibilidad de financiar esta dependencia con cargo al presupuesto ordinario si el programa experimental da buenos resultados. El programa debe evaluarse en el contexto de la orientación que ha facilitado el Grupo en el párrafo 46 supra y, si se considera la mejor opción posible para fortalecer la capacidad de consolidación de la paz de las Naciones Unidas, debe presentarse al Secretario General conforme a la recomendación que figura en el apartado d) del párrafo 47 supra; b) El Grupo recomienda que se aumenten considerablemente los recursos con cargo al presupuesto ordinario para los gastos programáticos de la División de Asistencia Electoral a fin de satisfacer la demanda de sus servicios en rápido aumento, en lugar de contribuciones voluntarias; c) Para aliviar la demanda sobre la División de Administración y Logística de Actividades sobre el Terreno y la Oficina Ejecutiva del Departamento de Asuntos Políticos y para mejorar los servicios de apoyo prestados a las oficinas exteriores políticas y de consolidación de la paz más pequeñas, el Grupo recomienda que la adquisición, la logística, la contratación de personal y otros servicios de apoyo para dichas misiones no militares sobre el terreno más pequeñas sean de cargo de la Oficina de Servicios para Proyectos de las Naciones Unidas.

19. Apoyo a las operaciones de paz en la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos:

El Grupo recomienda que se refuerce apreciablemente la capacidad para planificación y preparación de misiones sobre el terreno de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, con financiación en parte con cargo al presupuesto ordinario y en parte con cargo a los presupuestos de las misiones de operaciones de paz.

20. Operaciones de paz y la era de la información:

a) Los departamentos encargados de la paz y la seguridad en la Sede necesitan contar con un centro de responsabilidad que formule y supervise la aplicación de una estrategia común de tecnología de la información e imparta capacitación en operaciones de paz, que tenga su centro en la Secretaría de Información y Análisis Estratégico. También debe nombrarse contrapartes de misión para ese centro de responsabilidad para que presten servicios en las oficinas del Representante Especial del Secretario General en las operaciones de paz complejas a fin de supervisar la aplicación de esa estrategia; b) La Secretaría de Información y Análisis Estratégico, en cooperación con la División de Servicios de Tecnología de la Información, debe aplicar un elemento mejorado de operaciones de la paz en la actual Intranet de las Naciones Unidas y conectarlo a las misiones por conducto de una Extranet para las operaciones de paz; c) Las operaciones de paz podrían beneficiarse considerablemente de un uso más generalizado de la tecnología de los sistemas de información geográfica, que integran rápidamente la información operacional en los mapas electrónicos de la zona de la misión, para aplicaciones tan diversas como la desmovilización, las funciones de policía civil, el registro de los votantes, la vigilancia de los derechos humanos y la reconstrucción; d) Las necesidades de tecnología de la información de componentes de la misión que tienen necesidades exclusivas de tecnología de la información, como los de policía civil y derechos humanos, deben preverse y atenderse de una manera más coherente en la planificación y aplicación de la misión; e) El Grupo alienta el desarrollo de una gestión conjunta del sitio de la red por la Sede y las misiones sobre el terreno, en la que la Sede mantendría la función de supervisión pero cada una de las misiones contarían con personal autorizado para producir y colocar información en la red amoldada a unas normas y políticas de presentación básicas.